

SALOMÃO XIMENES

FERNANDO CÁSSIO (org.)

**IMPASSES**

**E PERIGOS**

**FUTURE-SE?**

**À**

**EDUCAÇÃO**

**SUPERIOR PÚBLICA**

**BRASILEIRA**

FÓRUM  
PERMANENTE  
DE  
POLÍTICAS  
EDUCACIONAIS  
DA  
UFABC



UFABC



SALOMÃO XIMENES

FERNANDO CÁSSIO (org.)

# FUTURE-S?

grupo de pesquisa

**DIREITO** à  
**EDUCAÇÃO,**  
**POLÍTICAS**  
**EDUCACIONAIS**  
e **ESCOLA**

Universidade Federal do ABC

FÓRUM  
PERMANENTE  
DE  
POLÍTICAS  
EDUCACIONAIS  
DA  
UFABC



UFABC

**Future-se? Impasses e perigos à educação superior pública brasileira**  
Salomão Ximenes e Fernando Cássio (org.)

© 2019, Os autores

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

Future-se? Impasses e perigos à educação superior pública brasileira. / - Salomão Ximenes e Fernando Cássio (organizadores). - Santo André, SP : Fórum Permanente de Políticas Educacionais da UFABC : Universidade Federal do ABC, 2019.

140 p.

Bibliografia.

ISBN 978-65-5040-032-3

1. Ensino Superior e Estado – Brasil 2. Universidades e Faculdades – Brasil 3. Autonomia universitária – Brasil I. Ximenes, Salomão II. Cássio, Fernando.

CDD 378.81

---

# SUMÁRIO

Apresentação:  
impasses e perigos à educação superior pública brasileira **7**

*Salomão Ximenes e Fernando Cássio*

Notas sobre o financiamento das universidades  
públicas e a importância dos recursos próprios **17**

*Mônica Schröder*

Future-se: futuro de incertezas para as  
universidades e institutos federais **30**

*Maria Paula Dallari Bucci*

O Future-se e as ameaças à autonomia universitária e  
ao debate democrático das políticas públicas **43**

*Dácio Roberto Matheus*

O passado do Future-se:  
análise de conteúdo de três versões preliminares do programa **52**

*Salomão Ximenes, Carolina Gabas Stuchi e Rayane Vieira Rodrigues*

Apontamentos sobre a configuração jurídica do programa  
Future-se e o modelo de gestão por Organizações Sociais **68**

*Carolina Gabas Stuchi*

Fundos patrimoniais: o interesse da filantropia empresarial no Future-se e nas demais políticas públicas **81**

*Fernanda Vick*

Future-se e a emergência do “financiamento inovador” **96**

*Marina Avelar*

A lógica privada aplicada aos serviços públicos: lições a partir do sistema de saúde inglês **107**

*Maria Luiza Levi*

Mitos e verdades sobre o financiamento do ensino superior nos Estados Unidos **117**

*Reginaldo C. Moraes*

Future-se: apenas mais um golpe? **126**

*Otaviano Helene*

Future-se: de pauta derrotada à agenda de longo prazo **131**

*Maria Caramez Carlotto*

Autoras e autores **137**

# **APRESENTAÇÃO: IMPASSES E PERIGOS À EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA BRASILEIRA**

**SALOMÃO XIMENES E  
FERNANDO CÁSSIO**

Em julho de 2019, o Ministério da Educação (MEC) apresentou uma proposta de reforma da educação superior pública no Brasil, denominada “Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores” – Future-se. O objetivo seria “aumentar a autonomia administrativa, financeira e de gestão das universidades e institutos federais”. Segundo o MEC, caberia às Instituições Federais de Educação Superior (IFES) decidirem quanto à adesão ao programa, que seria voluntária. Uma vez aderindo, contudo, deveriam estabelecer contrato de gestão com organização social (OS) previamente credenciada, adotar modelos gerenciais e de governança típicos do setor privado corporativo, entre outras medidas. Ato contínuo à divulgação da proposta, o MEC abriu uma consulta pública.<sup>1</sup>

Não foram poucas as críticas ao Future-se. Desde a forma de comunicação, a ausência de diálogo prévio com dirigentes e comunidades universitárias, as fragilidades técnicas e jurídicas do documento e da consulta pública, a ausência de diagnóstico estruturado quanto aos desafios e impasses do setor e de justificativa quanto à viabilidade administrativa e econômica das medidas

1 O MEC ainda não divulgou relatório com as contribuições à consulta pública sobre o Future-se, e vem negando sistematicamente a disponibilização desses dados via Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei n. 12.527/2011).

apontadas.<sup>2</sup> Naquele contexto, viu-se a rejeição formal do Future-se pela maioria das universidades federais e questionamento por parte da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), dentre outras instituições representativas da comunidade acadêmica.

Em reação às críticas, e após concluído o processo de consulta pública, o MEC decidiu criar um “Grupo de Especialistas Jurídicos, de natureza técnica, com o objetivo de discutir e consolidar as propostas apresentadas por meio da pré-consulta aberta à comunidade sobre o Programa Future-se e elaborar proposição legislativa acerca do referido Programa”.<sup>3</sup> O grupo produziu novas versões do projeto, divulgadas em outubro, com a promessa de que uma nova consulta pública seria realizada.

As propostas veiculadas no Future-se, em todas as suas versões e ainda que se reconheça um certo esforço de aprimoramento da técnica jurídica e da redação em língua portuguesa, vêm carregadas de impasses e perigos à educação superior pública brasileira. Impasses porque não enfrentam os reais problemas há tempos diagnosticados por quem estuda ou atua na administração das IFES, afastando-se das propostas de reforma e aprimoramento já em discussão e afrontando metas e estratégias da legislação nacional, notadamente as do Plano Nacional de Educação –

2 Todas as solicitações de informação ao MEC relacionadas ao Future-se podem ser encontradas em: [www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/SitePages/resultadopesquisa.aspx?k=future%2Dse%20OrgaoVinculado%3A%22MEC%20-%20Ministério%20da%20Educação%22](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/SitePages/resultadopesquisa.aspx?k=future%2Dse%20OrgaoVinculado%3A%22MEC%20-%20Ministério%20da%20Educação%22). Acesso em: 10 dez. 2019. Até o fechamento desta publicação (dez. 2019), todos esses pedidos de informação – custos das ações de comunicação, pareceres técnicos, informações sobre organizações sociais credenciadas pelo MEC, dados da consulta pública, análises e projeções econômicas, etc. – foram respondidos de forma simplória, insuficiente ou simplesmente resultaram em negativa de acesso por parte do MEC. A falta de transparência do governo federal na lida com uma proposta de reforma universitária dessa magnitude – e, portanto, com claro interesse público – só contribui para aumentar a desconfiança das IFES e da sociedade em geral a respeito do Future-se.

3 De acordo com a portaria MEC n. 1.701, de 30 de setembro de 2019. Disponível em: [www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.701-de-30-de-setembro-de-2019-219146108](http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.701-de-30-de-setembro-de-2019-219146108). Acesso em: 12 dez. 2019.



PNE (Lei n. 13.005/2014). Perigos porque os modelos de gestão e de financiamento das IFES veiculados no Future-se ameaçam frontalmente a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades, que é princípio constitucional (art. 207).

Apesar da crítica e da evidente fragilidade de diversos aspectos das propostas, sabemos que não são de hoje muitos dos impasses e perigos centrais manifestos no Future-se, bem como alguns dos arranjos propostos para pretensamente enfrentá-los. São muitos e persistentes os interesses difundidos no Future-se, externos e internos às comunidades acadêmicas, que poderiam demolir a autonomia universitária em caso de não serem contidos a tempo.

A Universidade Federal do ABC (UFABC) foi das primeiras IFES a discutir densa e sistematicamente o Future-se. No dia 1º de agosto de 2019, pouco menos de duas semanas após o lançamento do Future-se, a Reitoria convocou um debate com a participação de docentes, técnicos administrativos e estudantes, das diferentes áreas de conhecimento.<sup>4</sup> O objetivo era qualificar a análise a ser formulada no âmbito de suas instâncias democráticas, nomeadamente o Conselho Universitário (ConsUni), instância máxima de deliberação da universidade.<sup>5</sup> Em 12 de agosto de 2019, o Fórum Permanente de Políticas Educacionais da UFABC, o Grupo de Pesquisa “Direito à Educação, Políticas Educacionais e Escola” (DiEPEE), a Associação dos Docentes da UFABC (ADUFABC) e os programas de pós-graduação em Políticas Públicas e em Economia Política Mundial da UFABC organizaram o seminário “Future-se? A universidade pública brasileira entre

4 O compacto do debate se encontra disponível em: [www.youtube.com/watch?v=oFsm4yz0Z90](https://www.youtube.com/watch?v=oFsm4yz0Z90). Acesso em: 10 dez. 2019.

5 Em 11 de setembro de 2019, aniversário de 13 anos do início das atividades acadêmicas da UFABC, o ConsUni manifestou em sessão extraordinária a rejeição oficial da comunidade universitária ao programa Future-se. A moção de repúdio está disponível em: [www.ufabc.edu.br/images/consuni/mocoes/setembro-2019/mocao-consuni-future-se.pdf](http://www.ufabc.edu.br/images/consuni/mocoes/setembro-2019/mocao-consuni-future-se.pdf). Acesso em: 10 dez. 2019.

impasses e promessas”. O evento reuniu pesquisadoras(es) da UFABC e oportunizou o diálogo de nossa comunidade com reconhecidos(as) estudiosos(as) da educação superior e dos modelos de gestão e de financiamento que o MEC propõe adotar.<sup>6</sup> Desse conjunto de debates nasceu o presente livro.

Mônica Schröder, economista com larga experiência em planejamento orçamentário e atual pró-reitora de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da UFABC, abre o volume com um texto em que analisa as possibilidades e os limites para a arrecadação de recursos próprios nas universidades e institutos federais. A autora sublinha a importância do financiamento público para a manutenção das IFES, ao mesmo tempo em que – munida de dados sobre a participação dos recursos próprios no orçamento da UFABC – contesta a irrealidade do excesso de otimismo sobre uma eventual sustentabilidade financeira das IFES à base de recursos próprios, ideia que subjaz à proposta do Future-se.

Maria Paula Dallari Bucci, jurista e ex-secretária de Ensino Superior do MEC (SESu/MEC), mobiliza seu conhecimento e experiência administrativa para desconstruir vários mitos sobre o funcionamento das IFES que foram disseminados no contexto do Future-se. Em um texto voltado à sociedade, a quem a propaganda governamental vem direcionando ideias fluidas de modernidade e inovação, a autora analisa e critica os tópicos centrais da proposta do Future-se, tendo como referências a defesa da autonomia universitária e do caráter público e democrático das IFES.

O atual reitor da UFABC e vice-presidente Sudeste da Andifes, Dácio Roberto Matheus, analisa o Future-se no marco de uma série de tentativas atabalhoadas do governo de criar indicadores de eficiência para os órgãos federais sem considerar as especificidades das IFES. Ele avalia que o Future-se não leva em conta o Marco

6 A íntegra do evento (em três partes) está disponível em: [www.youtube.com/watch?v=gZLsSxXD13Q](http://www.youtube.com/watch?v=gZLsSxXD13Q); [www.youtube.com/watch?v=cO260qjnA-A](http://www.youtube.com/watch?v=cO260qjnA-A); [www.youtube.com/watch?v=vFMVdXspFi8](http://www.youtube.com/watch?v=vFMVdXspFi8). Acesso em: 10 dez. 2019.

Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei n. 13.243/2016), que visa justamente ampliar a interação das IFES com setores produtivos e tecnológicos, e que o programa foi desenhado de forma a evitar o enfrentamento de um problema que aflige muito mais seriamente a educação brasileira: o teto de gastos nas áreas sociais imposto pela Emenda Constitucional n. 95/2015. O reitor pondera que as críticas ao Future-se não são uma negação dogmática ao programa, mas uma prerrogativa das IFES, que têm por obrigação trabalhar com análises e dados qualificados e cuja condição de existência implica autonomia didática, científica, administrativa e de gestão patrimonial e financeira.

No capítulo seguinte, três autores dissecam e analisam os textos das três versões do Future-se que circularam até a publicação desta obra. Salomão Ximenes e Carolina Gabas Stuchi, professores de Direito e Políticas Públicas da UFABC, juntam-se a Rayane Vieira Rodrigues, da mesma universidade, para um exercício de análise de conteúdo das minutas do projeto: a original, de julho de 2019, e duas outras de outubro de 2019, produzidas no âmbito do “Grupo de Especialistas Jurídicos” instituído pelo MEC para aprimorar a proposta. A análise em estruturas de nuvens de palavras e grafos, articulada à comparação direta entre os textos, apresenta uma síntese relevante da evolução dos institutos e ferramentas do Future-se em suas versões preliminares, bem como das estratégias adotadas pelo MEC em reação às críticas sofridas, prenunciando os principais embates que se ainda avizinham no debate público do programa.

O texto de Carolina Gabas Stuchi aprofunda um tema nuclear ao Future-se: a adoção do modelo de gestão por Organizações Sociais (OS). Resgata, para isso, mais de 20 anos de debates sobre o escopo e a implementação das OS, instituídas por força da Lei n. 9.637/1998 no contexto da reforma administrativa do Estado dos governos FHC. Alerta-nos a autora, entretanto, que o modelo pretendido no Future-se não é coerente com os propósitos e o arranjo básico instituído na lei federal, aproximando-se, contudo, de algumas das formas híbridas de contratação de OS que vêm

sendo experimentadas na educação básica, em estados como Paraíba e Goiás. Nestes, criou-se a figura da OS intermediadora, não prevista originalmente na “Reforma Bresser”, uma distorção que agrava as contradições decorrentes da privatização e produz impasses administrativos severos, aspectos que o texto analisa com originalidade e rigor.

Fernanda Vick, jurista e ativista pelo direito à educação, apresenta ensaio sobre outra ferramenta central proposta no Future-se: os fundos patrimoniais. Diferentemente das OS, tais fundos têm regulamentação recente no Brasil, na Lei n. 13.800/2019. Para os entusiastas, os fundos filantrópicos servem para receber doações destinadas a sustentar causas ou organizações mediante a distribuição de parte dos resultados de aplicações financeiras de seu capital. A gestão não é feita pela instituição a ser pretensamente beneficiada, mas por organização gestora do fundo, que atua conforme normas do mercado financeiro e sob influência direta dos doadores. Vick apresenta uma análise densa e elegante sobre as implicações e as ciladas que a adoção de tal modelagem traria à autonomia das IFES, com um enfoque inédito sobre essa ferramenta de “financiamento inovador” aplicada ao contexto do Future-se.

Ampliando o debate sobre o tema, Marina Avelar, doutora em educação, recupera a história de menos de duas décadas dos mecanismos de “financiamento inovador” nas políticas sociais para estabelecer nexos entre os emergentes debates internacionais acerca da financeirização da educação pública e o conteúdo das proposições do Future-se. A autora ressalta que as propostas de ampliação das fontes de financiamento das IFES apresentadas pelo Future-se não produzem adicionalidade ao orçamento dessas instituições, e que analisar a proposta do governo federal dentro de sua própria lógica – aceitando, por exemplo, premissas semelhantes às dos defensores dos mecanismos de “financiamento inovador” – não pode prescindir de um sério questionamento ao verniz de inovação e apuro técnico que camufla as bases e pressupostos do Future-se.

Economista e estudiosa das políticas públicas de saúde, Maria Luiza Levi discute as profundas transformações sofridas a partir da entrada do financiamento privado no National Health Service (NHS) – sistema universal de saúde do Reino Unido –, o que modificou dramaticamente a estrutura interna do sistema e corrompeu a sua natureza pública e historicamente desmercantilizada. Como consequência das políticas de austeridade econômica adotadas no Reino Unido, a universalidade do NHS foi subvertida em uma estrutura segmentada, com serviços acessíveis apenas a usuários pagantes. A autora acrescenta que “a anunciada complementação dos fundos públicos por recursos privados acabou viabilizando a operação de um mecanismo perverso de subsídio às avessas”, o que serve de alerta para as armadilhas da importação de lógicas privadas à oferta de serviços públicos.

O capítulo de Reginaldo C. Moraes, baseado em seus últimos trabalhos de pesquisa, expõe os mitos e verdades sobre o financiamento do ensino superior nos Estados Unidos, tema que circunda as defesas governamentais do Future-se, baseadas não apenas em comparações espúrias entre universidades brasileiras e norte-americanas, mas também em rotundos equívocos sobre o funcionamento do “sistema” de ensino superior dos Estados Unidos, cuja existência é, aliás, rejeitada pelo autor. Moraes demonstra que as universidades de pesquisa “tipo I” dos Estados Unidos não representam o conjunto das instituições de ensino superior daquele país, advertindo para o risco de que modelos contexto-dependentes e irrepetíveis (como o do Massachusetts Institute of Technology – MIT, exemplificado pelo autor) sejam tomados como *benchmarks* e emulados irrefletidamente em outros lugares.

Em um ensaio objetivo, o físico e estudioso do financiamento educacional Otaviano Helene tece uma crítica contundente ao MEC, que lançou o programa Future-se sem ter produzido estudos, estimativas econômicas ou quaisquer diagnósticos detalhados sobre o sistema federal de ensino superior que almeja reformar. O texto ataca os discursos governamentais em defesa do Future-se, que,

segundo o autor, combinam engodo, truques e inúmeros erros, como a contraditória promessa de uma saída para o estrangulamento financeiro das IFES via uma reforma que produz, ela própria, estrangulamento financeiro. Helene também nota que o Future-se não responde a demandas de nenhum setor da sociedade brasileira, o que, somado à sua falta de solidez e à sua alienação da realidade das IFES, só vem reforçar a desnecessidade da proposta.

Maria Caramez Carlotto, cientista social que investiga os espaços nacionais de produção e difusão do conhecimento científico e tecnológico, encerra o livro com uma provocação política interessante: o Future-se não é apenas um programa coalhado de problemas e criado pelo governo Bolsonaro para sair da defensiva na área da educação – e que, por isso mesmo, terminou o ano de 2019 derrotado por uma vigorosa capacidade de reação do campo universitário brasileiro. O Future-se é o espasmo mais recente de uma agenda de longo prazo de mercantilização da educação no Brasil que nunca saiu da pauta e que continuará na pauta. A autora pontua que mais importante do que combater o espasmo é defender o sistema federal de educação superior que ele ameaça: um sistema inclusivo e de excelência que suplantou a elitização e o sucateamento que marcaram as universidades e institutos federais nos anos 1990.

A produção deste livro não seria possível sem a generosidade de suas autoras e autores, que produziram reflexões originais a partir do desafio de estudar a política educacional no presente e em processo. A qualificação do debate público é uma das funções mais nobres das instituições públicas de ensino superior, responsáveis por mais de 95% da produção científica nacional. É também a função do Fórum Permanente de Políticas Educacionais da UFABC, projeto financiado pela Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da UFABC, iniciado em 2018 e que co-organizou o evento que dá origem a esta publicação. Gostaríamos de agradecer especialmente a Jéssica dos Santos Xavier, Silvio Carneiro, Jeniffer Supplizi e Regimeire Maciel, membros do Fórum Permanente,

e também a Dario Santos de Oliveira e Bárbara Bozza Santolia, estudantes bolsistas do Fórum no ano de 2019. Estendemos os nossos agradecimentos a Dácio Roberto Matheus, reitor da UFABC; Vitor Marchetti, chefe de gabinete da Reitoria; Maria Caramez Carlotto, presidenta da ADUFABC; e Vanessa Elias de Oliveira, coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC que primeiro lançou a ideia de organizarmos um debate mais demorado sobre o Future-se em nossa universidade.

Este livro é dedicado à memória do professor Reginaldo Carmello de Moraes, filósofo político e militante da democracia que dedicou a sua produção intelectual aos estudos das organizações políticas, do neoliberalismo e da educação superior em perspectiva comparada, dentre outros temas, com vasta e indispensável obra. A generosidade e o compromisso levaram Reginaldo a participar de um dos debates sobre o Future-se na UFABC, e também a ser o primeiro autor a enviar o artigo para esta coletânea. Na manhã do dia 12 de agosto de 2019, no Auditório 1 do *campus* São Bernardo do Campo, tivemos o privilégio de desfrutar pela última vez de suas inconfundíveis características como orador: argúcia, ironia, rigor científico e conexão com o público, em particular com as gerações que se iniciam nas lutas das quais ele foi um grande mestre e exemplo.

Santo André e São Bernardo do Campo, dezembro de 2019.





# **NOTAS SOBRE O FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS E A IMPORTÂNCIA DOS RECURSOS PRÓPRIOS<sup>1</sup>**

**MÔNICA SCHRÖDER**

## **INTRODUÇÃO**

O financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no Brasil tem sido tema de reflexão permanente, com avanços e recuos ao longo do tempo, a depender da capacidade do governo federal de manter e ampliar os gastos com o ensino superior. O ajuste fiscal e as perdas relativas de recursos orçamentários por parte do Ministério da Educação (MEC) são determinantes para que a discussão sobre a sustentabilidade financeira das IFES reacenda, e as soluções refletidas ou desenhadas podem se apoiar em diferentes interpretações conceituais e seguir por roteiros estratégicos igualmente diferentes, que não serão destacados aqui. Alguns dos efeitos possíveis do que se pensa a respeito, sem detalhar essas ideias: uma percepção fragmentada do sistema brasileiro de ensino, opondo o financiamento do ensino superior ao da educação básica; uma expectativa de que parcerias privadas possam constituir fonte de recursos para o custeio discricionário das universidades públicas (desconsiderando a especificidade do objeto dessas parcerias, traduzidas em projetos de ensino,

1 A autora agradece aos subsídios técnicos fornecidos por Caio Moraes, técnico administrativo vinculado à Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da UFABC (Propladi), e ao diálogo sistemático e permanente com toda a equipe da Coordenadoria de Planejamento Orçamentário da mesma Pró-Reitoria. Registre-se, porém, que as opiniões e as conclusões expressas aqui e as eventuais imprecisões percebidas são de inteira responsabilidade da autora.

pesquisa e extensão, e, particularmente, de pesquisa aplicada), e uma certa confusão conceitual entre autonomia financeira e autonomia da gestão financeira (art. 207 da Constituição Federal) no que diz respeito aos elementos basilares que caracterizam uma universidade pública.

Os governos se movimentaram, e se movimentam, para promover seus projetos quanto à existência e à manutenção das IFES, e os temas da autonomia e do financiamento são os que, em grande medida, organizam esses projetos. Não são os únicos, evidentemente, mas interessa destacá-los para embasar a reflexão que se pretende nestas breves notas. Especialmente, porque estas notas foram sistematizadas no âmbito dos debates que se seguiram à apresentação (ainda em formato de Projeto de Lei a ser apresentado à Câmara dos Deputados) do Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores – “Future-se”, pelo MEC, em julho de 2019, lançado justamente com o objetivo de fomentar e ampliar as fontes adicionais de receitas e, por consequência, a captação de recursos próprios das IFES.

Nas discussões sobre a autonomia universitária e sobre o financiamento e a sustentabilidade financeira das universidades, o foco costuma recair sobre a participação dos recursos próprios na composição do orçamento dessas instituições, com desdobramentos – e, conseqüentemente, com expectativas diversas – a depender dos interlocutores e das concepções envolvidos. Não foi diferente com o “Future-se” do MEC, em que a devida ênfase à autonomia universitária veio apenas quando do lançamento da segunda versão do Projeto de Lei, em outubro de 2019. Foi somente nessa versão que o MEC sublinhou a autonomia universitária de acordo com o que determina a Constituição Federal de 1988 (e não a autonomia financeira das instituições, como aparece diversas vezes na primeira versão), e registrou o adjetivo “adicional”, atribuindo-o às receitas eventualmente geradas pela participação das IFES no “Future-se”, justamente como desdobramento do

fato de que, também de acordo com a Constituição, compete à União a manutenção de suas instituições de ensino superior.

Nesse sentido, independentemente da importância relativa atribuída aos recursos próprios na totalidade dos recursos que compõem o orçamento das IFES, as possibilidades e os limitantes para a arrecadação de tais recursos devem ser analisados: de um lado, porque as universidades já geram e captam recursos próprios (então, por que adotar ou criar novos mecanismos para tanto, e não simplificá-los, a partir da experiência já vivenciada pelas instituições?); de outro, porque os recursos próprios necessariamente devem, sim, ter caráter complementar no financiamento das IFES; porém, sua captação pode resultar, desde que de forma coordenada à missão institucional das instituições, em um incentivo a parcerias diversas com a sociedade. Os recursos oriundos dessas parcerias desempenham, por isso, um papel bastante específico nas universidades e em seu desenvolvimento institucional: favorecem diferentes objetos de parcerias e asseguram as condições efetivas para a sua realização, permitindo às universidades interagir com um maior número de agentes e ampliar sua contribuição ao desenvolvimento científico e tecnológico. No entanto, é bom registrar, o recurso captado terá sempre foco e destino específicos. Mais adiante, esta afirmação será mais bem fundamentada.

A tarefa central destas notas é, então, (1) expressar de forma sistemática as razões e a importância do financiamento público para a manutenção das instituições federais de ensino superior – como um lastro para a permanência das políticas públicas educacionais e ao modelo de desenvolvimento socioeconômico que se almeja para o país – e, de maneira bastante sucinta, (2) recolocar na discussão o papel dos recursos próprios para a sustentabilidade das universidades, contrastando esse papel com as expectativas favoráveis que, eventualmente, possam ter surgido frente ao lançamento do “Future-se” pelo MEC (ainda

que esta iniciativa do MEC não seja, propriamente, objeto de análise nestas notas).

Não se trata de esgotar a discussão que, de relevante que é, tem inúmeros artigos acadêmicos, técnicos e jornalísticos expressando diferentes entendimentos, posições e medidas. Trata-se de promover, na perspectiva da sistematização de uma dada experiência na gestão do orçamento de uma das universidades federais (no caso, a Universidade Federal do ABC – UFABC), um embasamento para o momento atual do debate, que ganhou novos contornos em 2019 com a proposta do “Future-se” e com a instabilidade decorrente do bloqueio e do contingenciamento do orçamento das IFES mantidos no decorrer do ano.

## **DO QUE SE TRATA**

Algumas *explicações iniciais* se fazem necessárias, detalhadas a seguir, antes de objetivar as reflexões quanto ao papel e à importância das receitas próprias no âmbito da sustentabilidade financeira das universidades federais:

- 1.** As universidades federais compõem a estrutura do MEC, planejando seu orçamento, por isso, a partir de limites definidos pelo Governo Federal. O orçamento das universidades federais é composto de recursos orçamentários oriundos do MEC, definidos com base na Matriz para Recursos de Outros Custeios e Capital (Matriz OCC), e *de receitas próprias, que podem ter ou não destinação específica e que podem ingressar ou não nos créditos orçamentários*, conforme detalho nos itens a seguir. Ademais, a participação dos diferentes volumes de recursos no total da Lei Orçamentária Anual (LOA), em se tratando da UFABC, também é detalhada adiante.
- 2.** É importante esclarecer, adicionalmente, que por receitas próprias entendem-se os recursos financeiros arrecadados pela prestação de serviços ou realização de atividades pelas

universidades. São recursos oriundos mais especificamente de projetos de pesquisa e de extensão, prestação de serviços diversos, projetos de inovação ou de incubação de empresas, concessão de áreas, taxas de registro de diplomas, comercialização de livros, acordos, parcerias, cooperações e convênios, entre outros.

- 3.** Em se tratando dos recursos arrecadados a partir de serviços e atividades diversas e sem a destinação previamente definida, por meio de conta própria ao Tesouro Nacional, via Guia de Recolhimento da União (GRU), estes devem estar previstos, a cada ano, na LOA das universidades federais. A definição dos limites para o gasto dos recursos próprios arrecadados por essas universidades depende de uma estimativa definida ainda durante a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), e a execução orçamentária propriamente da fonte/destinação das receitas próprias deve ser precedida da efetiva arrecadação. Sendo assim, a estimativa de receitas próprias é feita pelas universidades no exercício orçamentário anterior. Os valores são fixados pelo MEC na LOA a cada ano e, a partir daí, o controle da arrecadação, no decorrer de 2019, é efetuado diretamente por cada universidade, cabendo a cada uma emitir, discricionariamente, os empenhos dentro dos valores previamente arrecadados, considerando despesas de custeio e de investimento. Na UFABC, as fontes de arrecadação mais importantes são, especialmente, a concessão de uso de áreas públicas a terceiros, a realização de parcerias, acordos e convênios, a comercialização de livros de sua Editora e o registro de diplomas.
- 4.** A UFABC também arrecada recursos financeiros com a Taxa de Ressarcimento Institucional (TRI), incidente sobre o desenvolvimento e a gestão de projetos e a prestação de serviços, referentes ao ressarcimento de custos pela

execução desses projetos, que utilizam a infraestrutura existente na universidade. A existência dessas taxas, que objetivam cobrir a manutenção da infraestrutura de pesquisa e inovação utilizada nos projetos, é fundamental, e pode ampliar a participação e o papel da universidade no sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação e nas políticas para o desenvolvimento e a difusão de novos conhecimentos e tecnologias.

5. Em termos do montante dos valores envolvidos, entre 2016 e 2019, a participação dos recursos próprios no orçamento total anual da UFABC foi, em média, de menos de 3% ao ano. No caso da UFABC, como historicamente a captação de recursos próprios ainda é baixa, o volume para este ano e para o próximo, e assim sucessivamente, está vinculado diretamente à média histórica desse volume, não sendo essa facilmente alterada, tanto na perspectiva da sua previsão futura quanto da arrecadação efetiva. O montante arrecadado ainda é baixo, a começar pela própria “juventude” da universidade: com 13 anos de existência, a UFABC ainda está em processo de amadurecimento de suas políticas institucionais e de consolidação das condições materiais da realização e ampliação de suas atividades finalísticas.
6. Considere-se que o orçamento de custeio da UFABC caiu acentuadamente em 2016 e 2017; começou a se recuperar em 2018 e 2019, porém, ainda não alcançou os patamares registrados entre 2012 e 2015, ademais de ter enfrentando relativa instabilidade fiscal no exercício corrente, com bloqueio e contingenciamentos que perduraram entre abril e outubro. Nos anos recentes, para o custeio médio da UFABC tem sido disponibilizado em torno dos R\$ 47 milhões na LOA, afóra a folha de pagamentos de ativos e inativos. No entanto, a manutenção das atividades finalísticas da universidade

demanda valores bastante superiores a essa média anual, em nível que permita recompor e ampliar o número de bolsas e os serviços e atividades que garantem a qualidade de seu projeto pedagógico institucional e de seu Plano de Desenvolvimento Institucional.

- 7.** Há alternativas de arrecadação que não ingressam no orçamento da UFABC, como os recursos recebidos a partir de parceria com as fundações de apoio e as agências de fomento (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, especialmente).
- 8.** As fundações de apoio atuam como gestoras administrativas e financeiras de projetos de pesquisa, ensino, extensão e desenvolvimento institucional. Os recursos obtidos a partir de parcerias com entes externos à universidade, como governos, ministérios, indústrias, associações, hospitais e agências de desenvolvimento, são geridos diretamente pelas fundações, e não integram o orçamento fiscal da União. Dessa forma, os recursos são repassados diretamente à universidade sem comprometimento dos limites orçamentários, pois há garantias formais de captação sem ingresso na já mencionada conta única do Tesouro Nacional. Os recursos externos aportados às fundações de apoio são vinculados aos projetos, e destinados estritamente ao desenvolvimento das despesas previstas, indisponíveis para as universidades no sentido de que essas não podem dar destinação diversa da pactuada. Tendo destinação específica, tais recursos não podem, em outras palavras, ser utilizados de forma discricionária pelas universidades.
- 9.** As parcerias da UFABC formalizadas via fundação de apoio totalizam, entre 2016 e 2019, cerca de R\$ 22,7 milhões. O valor médio anual dessa arrecadação

que conta com o apoio da fundação tem sido de R\$ 5,7 milhões, equivalentes a pouco mais de 9% do orçamento total de 2019, incluindo recursos de custeio e investimento. No entanto, esse valor acaba por variar bastante a cada ano, pois a disponibilização dos recursos depende dos cronogramas de execução e de desembolso dos projetos vigentes.

- 10.** Finalmente, o novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação também abre oportunidades para a arrecadação de recursos próprios por parte das universidades públicas. Constituído pelas Leis n. 10.973/2004 e 13.243/2016, pela Emenda Constitucional n. 85/2015 (que altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação) e pelo Decreto n. 9.283/2018, o marco legal de CT&I atual possibilita às universidades: i) a ampliação das atribuições dos Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT), podendo esses realizar a captação, a gestão e a aplicação das receitas próprias<sup>2</sup>; ii) a incubação de empresas nas Instituições de Ciência e Tecnologia (ICT); iii) a utilização e o compartilhamento de laboratórios, equipamentos e instalações com outras ICT e com empresas; iv) o licenciamento de patentes e a transferência de tecnologias desenvolvidas pelas ICT; e v) a participação dos pesquisadores das ICT nas receitas geradas, entre outras possibilidades, ações possíveis desde que estabelecidas pela política institucional de inovação criada por cada universidade.

Para concluir essas explicações iniciais quanto à captação e

<sup>2</sup> A InovaUFABC é a Agência de Inovação da UFABC, responsável pela gestão da Política Institucional de Inovação da universidade e pela execução das ações de promoção da inovação tecnológica, proteção da propriedade intelectual, transferência de tecnologia, extensão tecnológica e empreendedorismo. A política foi constituída pela Resolução do Conselho Universitário n. 197/2019.



à utilização de recursos pelas IFES que não o financiamento sob responsabilidade do Estado, o fato é que já existe instrumental legal e regulatório disponível, que viabiliza tanto a arrecadação de recursos próprios que ingressam na lei orçamentária, quanto a que se concretiza por meio das fundações de apoio e dos núcleos de inovação tecnológica. Independentemente das diferenças no que tange ao grau de maturidade do ambiente e das políticas institucionais de cada universidade federal e às condições objetivas para a ampliação e a manutenção de volumes mais significativos de recursos próprios, a análise de diversos gestores universitários é a de que são esses os instrumentos que devem ser destravados e/ou aperfeiçoados para apoiar as IFES a buscarem parcerias e a ampliarem as suas receitas próprias.

## **O QUE É IMPORTANTE**

Para inserir o detalhamento do item anterior quanto aos recursos próprios arrecadados pelas universidades federais no cerne da reflexão sobre a sustentabilidade financeira dessas instituições, *duas observações são relevantes*, e embasam o entendimento já amadurecido no ambiente acadêmico.

A primeira observação é que o papel do *orçamento público* para a manutenção e o funcionamento das universidades públicas no Brasil é seminal, considerando (i) sua missão institucional, baseada na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; e (ii) o papel que a educação exerce no combate às desigualdades e no desenvolvimento socioeconômico do país. O orçamento estatal garante o caráter público, gratuito, inclusivo e de qualidade das universidades federais, e é decisivo para possibilitar a essas o adequado planejamento de suas ações e as melhores práticas de gestão. O arcabouço jurídico-institucional que estabelece a essencialidade do orçamento público no financiamento das IFES está baseado nos arts. 211 e 212 da Constituição e no art.

55 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 9.394/1996).

Reafirmado tal entendimento, é importante considerar que os recursos próprios arrecadados especificamente pela UFABC tem, sim, papel importante, porém eminentemente complementar na composição do seu orçamento anual, e não servem, em geral, para a manutenção das universidades públicas e de suas atividades finalísticas. Tal afirmação considera a já mencionada obrigação do Estado brasileiro no financiamento da universidade – este, de fato, o elemento basilar desse entendimento, não custa reiterar. E leva em conta também o fato de que a arrecadação de recursos próprios não cresce rapidamente, como foi explicado e demonstrado anteriormente, e de que esses geralmente têm destino específico, definido pelo objetivo das parcerias formalizadas pelas IFES. Nesse sentido, se atualmente a participação dos recursos próprios é ainda ínfima no montante necessário à existência da UFABC, sendo necessários avanços nas interações com agentes externos que a universidade vem estabelecendo desde a sua criação, o que se ampliará com um possível crescimento da arrecadação são oportunidades para *complementar* os projetos oriundos das atividades finalísticas ou para *ampliar* os espaços de pesquisa, entre outras iniciativas. São fundamentais, de todo modo, a remoção dos obstáculos formais a essas parcerias e o aprofundamento dos incentivos oriundos das políticas direcionadas à promoção da ciência, tecnologia e inovação.

Asegunda observação diz respeito ao fato de que as universidades federais enfrentam, atualmente, limitações orçamentárias em razão de reduções, bloqueios e contingenciamentos aplicados ao orçamento anual e do estrangulamento fiscal advindo da Emenda Constitucional (EC) n. 95/2016. De outro modo, como alertam diversos analistas, pode-se dizer que o orçamento das universidades está comprimido *estruturalmente* pela EC n. 95/2016 e *conjunturalmente* pelos contingenciamentos e oscilações anuais, que conformam um instrumental de gestão fiscal que impõe

severas dificuldades, e mesmo instabilidade, ao financiamento e ao planejamento das atividades realizadas pelas universidades.

A UFABC vem crescendo continuamente em termos da área construída e do número de alunos, sendo, por isso, cada vez maior o volume de bolsas, auxílios, serviços e materiais de consumo necessários à manutenção das suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Todavia, o orçamento da UFABC não acompanhou esse crescimento: entre 2013 e 2019, os recursos para o custeio da instituição, em termos reais, tiveram um decréscimo de mais de 40%. Esse volume de recursos caiu acentuadamente em 2016 e 2017 e começou a apresentar movimentos de recuperação em 2018 e 2019 (sendo que uma parcela desse custeio permaneceu bloqueada e/ou contingenciada à execução entre abril e outubro deste ano), porém ainda não alcançou os patamares registrados entre 2012 e 2015. No caso dos recursos de investimento, que permitem a consolidação da infraestrutura física, didática e de pesquisa da universidade, a redução foi de 90%, percentual que impacta duramente a consolidação dos dois *campi* da UFABC, com efeitos severos sobre as metas de seu Plano de Desenvolvimento Institucional.

Particularmente, no caso dos efeitos da EC n. 95/2016, que estabeleceu um limite individualizado com base em 2016 para as despesas primárias totais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o que se tem, como já analisaram vários especialistas, é um limite à expansão dessas despesas em favor da obtenção da meta de resultado primário para o setor público. *E como isso afeta, entre outros desdobramentos, a aplicação dos recursos arrecadados pelas universidades?* A definição dos limites orçamentários para o gasto dos recursos próprios arrecadados pelas universidades depende de uma estimativa definida ainda durante a elaboração do PLOA, sempre no ano anterior à sua aplicação, e essa previsão é considerada um gasto primário – por isso, regulada pelo teto de gastos. Qualquer incremento nessa estimativa prevista na lei orçamentária no ano seguinte, quando

a despesa é executada, deve ser compensado com a redução dos recursos oriundos do financiamento público, que justamente são os que servem à manutenção integral das universidades. Como o regime fiscal advindo da EC n. 95/2016 impede a abertura de crédito orçamentário suplementar ou especial, que ampliaria o montante da despesa primária já autorizada pelo limite de gastos, o eventual excesso de arrecadação de receitas próprias das universidades no ano corrente passa a integrar o resultado primário do setor público.<sup>3</sup>

As restrições no uso dos recursos próprios afetam as universidades duplamente: no uso da arrecadação direta (repetindo: qualquer captação de receitas próprias acima do previsto na LOA, ultrapassando o limite orçamentário disponibilizado, tem seu uso impedido, tornando-se ociosa) e no uso da já mencionada TRI, afetando a manutenção da infraestrutura instalada no âmbito do sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação.

## **CONCLUINDO**

Sem perder de vista o papel eminentemente complementar dos recursos próprios no financiamento das universidades federais, conclui-se que estes têm importância comprovada, exercendo papel específico na amplitude do papel social e econômico dessas instituições. Trata-se de *componente adicional* na lapidação da missão institucional das universidades federais, o que torna importante que se avance em alternativas para a sua captação, gestão e aplicação e na remoção das regras inapropriadas que atuam como desestímulo às receitas próprias – e a EC n. 95/2016

3 Tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 24/2019, que altera o §6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal de 1988, inserindo os recursos próprios e as doações obtidos pelas universidades federais nas exceções previstas ao cumprimento do teto de gastos imposto pela EC n. 95/2016, autorizando, em decorrência, o uso sem restrições dos recursos próprios que venham a ser arrecadados por essas instituições.

é o principal limitante também nesse quesito. O mais importante, no entanto, é assegurar, com o financiamento público, os mecanismos da sustentabilidade financeira das universidades públicas, articulando as políticas públicas para a perenidade do sistema nacional de educação e aprofundando a contribuição das instituições para o desenvolvimento do país.

# **FUTURE-SE: FUTURO DE INCERTEZAS PARA AS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS FEDERAIS**

**MARIA PAULA DALLARI BUCCI**

## **DESCONHECIMENTO DAS UNIVERSIDADES: BALBÚRDIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA**

O propósito desse texto é colaborar para o debate público, considerando especialmente as pessoas situadas fora da universidade e não familiarizadas com as suas questões. O objetivo é organizar argumentos para informar mais amplamente a opinião pública, na mesma linha de esclarecimentos que levaram à perda de suporte social da esdrúxula “Escola sem Partido”.

Isso porque a proposta do Future-se se utiliza de conceitos que ecoam sobre aqueles que se sensibilizam com a acusação de fechamento e corporativismo das universidades federais, evocando ideias de modernização e atendimento ao “sistema produtivo”. Esse discurso toca um incômodo difuso em parcela da sociedade que não entende exatamente o que se faz nas IFES (Instituições Federais de Educação Superior), porque elas custam tanto, e que elas abrigariam privilegiados, tanto estudantes como docentes. Um outro objetivo, inconfessado na proposta, mas explicitado nas recentes nomeações de reitores sem observância aos primeiros colocados das listas de indicados pelas IFES, seria dar fim à partidarização que denunciam haver nas universidades.

A estratégia do governo é baseada na enunciação e “ressignificação” (conforme apontou Roberto Leher, o ex-reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro) de vários conceitos e práticas, como “parceria”, “inovação”, “empreendedorismo”,

“governança” e outros, com apelo de modernidade e renovação. Várias dessas noções já vêm sendo aplicadas pela universidade, nos marcos da autonomia universitária, num processo de estruturação que ocorre desde a edição da Constituição Federal (CF) de 1988. Além disso, num movimento mais recente, as IFES se mobilizaram pela edição do Marco Legal da Inovação, Lei n. 13.243/2016, que disciplina parques tecnológicos, empreendedorismo, etc.

Do ponto de vista jurídico, um dos grandes problemas do Future-se é que as supostas inovações vêm sem a devida regulamentação e detalhamento, não sendo possível, portanto, assegurar-se qual o sentido último com que serão aplicadas. Se o governo realmente quiser apoiar a autonomia, faria mais sentido dar cumprimento às disposições vigentes do que patrocinar novidades mal planejadas, que devem produzir imensa balbúrdia administrativa e financeira.

A crítica central à proposta refere-se à confusão sobre a questão das fontes de financiamento das IFES, uma vez que ela nada fala sobre as verbas de custeio – cujo contingenciamento, afrontando o dever legal previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 9.394/1996), vem comprometendo o funcionamento das instituições já neste ano. Para o público leigo, fica a impressão de que os recursos externos poderiam servir como fonte alternativa à do orçamento público. Isso não é verdade, uma vez que as IFES já fazem captação externa, desde a década de 1990 (cursos de especialização pagos, projetos baseados na Lei de Inovação, etc.), mas esses recursos de pesquisa são complementares, longe de ser suficientes para o custeio das atividades regulares de ensino, como ocorre no mundo todo.

Problema sério é a introdução de mecanismos de privatização de aspectos importantes da instituição, como o seu nome (“*naming rights*”, art. 15<sup>1</sup>), o que, ao contrário do que pensam alguns, da

1 N. do E.: Este os demais artigos da proposta do Future-se referidos pela autora tomam com base a proposta original de minuta de Projeto de Lei, divulgada em julho de 2019.

forma como foi veiculado, não encontra paralelo nas universidades do mundo desenvolvido. Isso se combina com formas de gestão do patrimônio carentes de qualquer fundamentação jurídica ou material, como a proposta de criação de Sociedades de Propósito Específico (SPE) dentro de departamentos universitários para administrar a captação privada de recursos, o que fragmentaria profundamente a instituição, despindo-a de garantias jurídicas básicas (art. 16). Os dois temas serão explicados mais adiante.

Em resumo, as lacunas em questões essenciais configuram a proposta como um “cheque em branco”, confusa, mal definida, repleta de contradições e indicações vagas que tornam impossível a sua execução. Ela trata de temas muito complexos de maneira excessivamente singela, quase simplória. A falta de regulamentação não é um detalhe que possa ser suprido posteriormente, uma vez que as regras de procedimento integram os conceitos apresentados. Isso constitui grande obstáculo para uma decisão esclarecida sobre os efeitos da adesão ao Future-se. Cabe registrar, ainda, que a precariedade técnica da proposta afasta a caracterização do requisito de urgência de uma possível Medida Provisória que se anunciou sobre o assunto.

### **TERMOS DE ADESÃO: UNILATERALIDADE E OFENSA À AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA**

Se a adesão não é possível porque não se sabem exatamente quais as obrigações implicadas, também não é possível por ausência de contrapartida pelo lado do Ministério da Educação (MEC).

O instrumento do termo de adesão – que foi largamente utilizado pelo MEC no passado recente (Reuni, EBSEH, Institutos Federais, Plano de Metas) – é apresentado com uma alteração profunda do sentido: o que ora se propõe é ato unilateral, e não bilateral, como ocorria naqueles modelos. Isso porque, ao



contrário daqueles precedentes, no Future-se não foi oferecida às universidades alternativa real de escolha.

Essa questão não é apenas política, mas revela um óbice jurídico, uma vez que direito positivo brasileiro tem critérios para indicar quando se trata de ato unilateral ou bilateral. É o que se verifica no Decreto n. 6.096/2007<sup>2</sup>, que instituiu o programa Reuni, (arts. 1º, 3º e 4º), e no Decreto n. 7.661/2011<sup>3</sup>,

2 Art. 1º Fica instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.

Art. 3º **O Ministério da Educação destinará ao Programa recursos financeiros**, que serão reservados a cada universidade federal, na medida da elaboração e apresentação dos respectivos planos de reestruturação, a fim de suportar as despesas decorrentes das iniciativas propostas, especialmente no que respeita a: I – construção e readequação de infraestrutura e equipamentos necessárias à realização dos objetivos do Programa; II – compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; e III – despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação.

§1º O **acréscimo de recursos** referido no inciso III será limitado a vinte por cento das despesas de custeio e pessoal da universidade, no período de cinco anos de que trata o art. 1º, §1º.

§2º O acréscimo referido no §1º tomará por base o orçamento do ano inicial da execução do plano de cada universidade, incluindo a expansão já programada e excluindo os inativos.

§3º O atendimento dos planos é condicionado à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação.

Art. 4º O plano de reestruturação da universidade que postule seu ingresso no Programa, **respeitados a vocação de cada instituição e o princípio da autonomia universitária**, deverá indicar a estratégia e as etapas para a realização dos objetivos referidos no art. 1º.

Parágrafo único. O plano de reestruturação deverá ser aprovado pelo órgão superior da instituição.

3 Art. 3º A EBSEERH terá por finalidade a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como a **prestação às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres de serviços de apoio** ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, observada, nos termos do art. 207 da Constituição, a autonomia universitária.

§3º A execução das atividades mencionadas neste artigo dar-se-á por meio da celebração de contrato específico para este fim, pactuado de comum acordo entre a EBSEERH e cada uma das instituições de ensino ou instituições congêneres, respeitado o princípio da autonomia das universidades.

que aprovou o estatuto da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH (arts. 3º e 6º), nos dois casos havendo uma compensação financeira significativa da União para fazer face aos novos deveres implicados no termo de adesão. Fora do âmbito do MEC, o programa Bolsa Família se baseia em mecanismo semelhante, uma vez que depende dos municípios para sua execução, conforme prevê a Lei n. 10.836/2004<sup>4</sup> (art. 8º), que indica expressamente recursos financeiros adicionais pela adesão voluntária. Como políticas públicas que dependem de medidas de articulação, todos esses programas se basearam na contraposição de condições, em que havia campo para a decisão de aderir ou não, a depender da aceitação da contrapartida oferecida pela União, respeitando-se o âmbito próprio de escolha de universidades e municípios, em cada caso.

Assim, não basta a previsão do critério formal, a aprovação pela instância máxima, no caso, um Conselho Superior das IFES. Se não for preenchido o critério material, consubstanciado no oferecimento de contrapartida, como móvel e motivo da decisão, não se pode falar de adesão voluntária a uma avença bilateral, tratando-se, sim, de imposição unilateral. Portanto, não tendo sido oferecida qualquer contrapartida à adesão, ao contrário dos

§4º A EBSEH, no exercício de suas atividades, **deverá estar orientada pelas políticas acadêmicas estabelecidas no âmbito das instituições de ensino** com as quais estabelecer contrato de prestação de serviços.

Art. 6º O capital social da EBSEH é de R\$ **5.000.000,00** (cinco milhões de reais), integralmente sob a **propriedade da União**.

4 Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

§1º A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante **adesão voluntária** dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Bolsa Família. (Incluído pela Lei n. 12.058/2009)

§3º A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD [Índice de Gestão Descentralizada].

critérios usuais no direito brasileiro, caracteriza-se juridicamente a ofensa à autonomia universitária, nos termos do art. 207 da Constituição Federal.

## **SELEÇÃO DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL COM DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO**

O modelo de administração universitária mediante a celebração de contratos de gestão com organizações sociais (OS) é um dos aspectos que evidencia o caráter mal definido da proposta, inclusive conflitando com disposições da Lei das Organizações Sociais (Lei n. 9.637/1998) e com o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. Como outros já trataram do tema, o exame aqui será limitado a dois problemas jurídicos mais agudos.

Uma inconsistência jurídica grave é o atalho legal que se previu para a seleção da OS. Visando superar uma etapa complexa do processo, que reside na seleção da entidade, a proposta do Future-se prevê a dispensa de chamamento público, “desde que o escopo do trabalho esteja no âmbito do contrato de gestão já existente” (art. 3º, §1º). Ocorre que, em se tratando de contrato de gestão elaborado no âmbito de um programa novo, o seu escopo evidentemente não pode ser sequer comparado com qualquer outro existente, uma vez que não há no momento, até por falta de base legal, contrato que tenha por objeto a gestão de universidade pública por entidade privada.

Daí que a previsão de dispensa de chamamento público, além de temerária e propícia a desvios administrativos – quem serão os aquinhoados com as novas contratações milionárias? – consiste em burla inequívoca a decisão do STF na ADI 1923-DF, que assim decidiu:

Ora, no conteúdo do contrato de gestão, segundo os arts. 12 e 14 da Lei, pode figurar a previsão de repasse de bens, recursos e servidores públicos. Esses repasses pelo Poder Público, como é evidente, constituem bens escassos, que, ao

contrário da mera qualificação como organização social, não estariam disponíveis para todo e qualquer interessado que se apresentasse à Administração Pública manifestando o interesse em executar os serviços sociais. Diante de um cenário de escassez, que, por consequência, leva à exclusão de particulares com a mesma pretensão, todos almejando a posição subjetiva de parceiro privado no contrato de gestão, impõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, ainda que, repita-se, sem os rigores formais da licitação tal como concebida pela Lei n. 8.666/1993 em concretização do art. 37, XXI, da CF, (...) **Nada leva, contudo, a que órgão público “contratante” possa deixar de realizar um procedimento objetivo de seleção** entre as organizações sociais qualificadas no seu âmbito de atuação para que, de forma impessoal, escolha com qual delas irá realizar a parceria.

Um outro ponto diz respeito ao eventual descumprimento do contrato de gestão, hipótese que não é implausível. A redação da proposta, no mesmo artigo em que exige que a IFES “utilize a organização social contratada”, prevê (art. 2º, §1º) que “a permanência da IFES no programa” está condicionada a certos requisitos, cuja inobservância enseja as consequências do art. 16 da Lei n. 9.637/1998 (Lei das OS). Como esse dispositivo trata da desqualificação da entidade como OS, a redação confusa gera uma consequência da maior importância, uma vez que não se sabe se os efeitos da punição serão endereçados à IFES (que foi quem aderiu ao programa) ou à OS. Em resumo, se o contrato de gestão foi descumprido quem será penalizado, a IFES ou a OS?

## **CONTROLES PRIVATIZADOS: ACIRRAMENTO DOS CONFLITOS JURÍDICOS SOBRE O TEMA**

Isso remete a um problema real hoje, que é o da superposição dos mecanismos de controle. Nesse aspecto, a despeito do uso de terminologia que evoca a Lei de Acesso à Informação (Lei

n. 12.527/2011)<sup>5</sup> e remete à figura do *compliance*<sup>6</sup>, muito em voga, as indefinições da proposta fazem temer o acirramento dos problemas atualmente existentes nessa matéria. Conforme prevê o art. 2º, parágrafo único, da proposta, as OS devem ter estruturas e procedimentos próprios de controle.<sup>7</sup> Entretanto, tais estruturas não elidem a incidência das regras gerais que se aplicam aos recursos públicos (que serão destacados do orçamento do MEC nos contratos de gestão, vale lembrar). Assim, as universidades permanecerão sujeitas aos controles do Tribunal de Contas da União (TCU), da Controladoria Geral da União (CGU) e da Advocacia Geral da União (AGU) e, além deles, aos novos mecanismos privados das OS.

As instituições conhecem os ônus burocráticos que a desarmonia de tais controles impõe ao seu funcionamento. E vêm buscando caminhos para superá-los, tendo sido essa uma razão importante do envolvimento da comunidade científica na tramitação do projeto que deu origem ao Marco Legal da Inovação (Lei n. 13.243/2016) e à Emenda Constitucional n. 85/2016, na procura de soluções para problemas como o licenciamento de propriedade intelectual, o acesso a insumos para pesquisa e equipamentos adquiridos no exterior, o pagamento de bolsas de inovação, etc. Entretanto, a experiência demonstra que tais problemas não decorrem da falta de lei. Ao contrário, podem ser produzidos exatamente pelo excesso de normas, cada uma

5 Art. 5º A Organização Social contratada deverá obedecer a requisitos de transparência e governança, com a **criação de um ambiente de transparência ativa**, em que estejam disponibilizados os seguintes dados: (...).

6 Art. 2º Ao aderir ao FUTURE-SE, as IFES se comprometem a: III – adotar programa de **integridade**, mapeamento e gestão de riscos corporativos, controle interno e auditoria externa.

7 Parágrafo único. As Organizações Sociais contratadas deverão assegurar a manutenção de órgãos de Auditoria Interna, vinculados ao Conselho de Administração da entidade, sem prejuízo do uso de auditoria externa e da utilização de instrumentos de cooperação entre as Auditorias Internas das IFES e Institutos com as Auditorias Internas das Organizações Sociais.

ensejando procedimentos específicos de controle e prestação de contas.

Nesse sentido, como a proposta do Future-se não se debruçou sobre os problemas existentes nem sobre as soluções já experimentadas, abre-se margem para a criação de zonas de superposição de atividades – e, conseqüentemente, de controles – entre a IFES, a OS e, por vezes, a fundação de apoio, que já atua e não deixará de fazê-lo. A perspectiva é de geração de dificuldades burocráticas ainda maiores do que as atualmente existentes.

### **NAMING RIGHTS E O “PREÇO DE MERCADO DA UNIVERSIDADE” (O “BPC” DO PROJETO)**

Por fim, há um tópico verdadeiramente aberrante da proposta do Future-se, comparável à disposição que restringia o Benefício de Prestação Continuada (BPC) na Reforma da Previdência, em boa hora suprimida com o consenso das forças políticas representadas no Congresso Nacional.

No caso em questão, trata-se do “preço de mercado da imagem da IFES”, a ser pago por quem queira negociar os “*naming rights*”. Imagine-se, por exemplo, uma “Universidade JBS” ou um “Instituto Federal Odebrecht”, à semelhança de um “Allianz Park-Arena Palmeiras”. É isso que a proposta permite no seu art. 15, parágrafo único. Analistas açodados aplaudiram a iniciativa, comparando-a com práticas adotadas em instituições norte-americanas<sup>8</sup>, mas certamente não leram o texto. Para desfazer qualquer má vontade, é bom transcrevê-lo:

8 “No final do ano passado, Michael Bloomberg anunciou a doação de US\$ 1,8 bilhão para a Universidade Johns Hopkins. Bloomberg se formou lá, em 1964, e de alguma forma queria retribuir. O dinheiro vai para um fundo financeiro, um *endowment*. Vai financiar bolsas para alunos de menor renda, do mundo inteiro, que queiram ter a mesma oportunidade que ele teve, um dia. Observem bem. O dinheiro vai para um fundo financeiro, boa parte lastreado em ações. A **universidade é privada**, sem fins lucrativos. É ela mesma uma grande organização social. E um enorme caso de *naming rights*, em homenagem ao empreendedor Johns Hopkins, que no final do século XIX

Art. 15. As IFES participantes ficam autorizadas a conceder a pessoas físicas ou jurídicas o direito de nomear uma parte de um bem, móvel ou imóvel, de um local ou evento, em troca de compensação financeira (“*namings rights*”), conforme disposto em regulamento.

Parágrafo único. A autorização deve ser precedida de estudo que demonstre que **o preço de mercado da imagem da IFES** e a proposta apresentada pela pessoa física ou jurídica representam **ganhos** para a instituição.

Como se vê, a expressão “preço de mercado da imagem da IFES” não é figurada ou fruto de interpretação. É literal na proposta.

Admitamos que a proposta seja confusa, e a disposição, mal disciplinada. Embora o parágrafo único utilize essa espantosa locução, o *caput* do art. 15 refere a nomeação de parte de um bem (p. ex. uma sala, um auditório). Ainda assim, tanto o projeto como os apoios são desinformados. Na verdade, as universidades públicas já atribuem nomes a salas e auditórios há muito tempo. Em algumas instituições, como a Universidade de São Paulo (USP), existem programas de parceria que preveem o recebimento de doações (p. ex. Programa Parceiros da USP, Resolução n. 7.157/2015<sup>9</sup>, que resulta do desenvolvimento

**doou US\$ 7 milhões para criar a instituição.** Caso Bloomberg fosse brasileiro e quisesse fazer sua doação para uma de nossas universidades federais, possivelmente não conseguiria. Enfrentaria uma discussão bizantina sobre criar um ‘fundo financeiro’, dar seu nome a alguma coisa, sobre suas ‘reais intenções’ em doar a dinheirama toda e, por fim, sobre o risco de que tudo não passe de uma forma disfarçada de ‘privatização’ da universidade. Sobre *namings rights*, tive uma aula interessante, semanas atrás, visitando o novíssimo African American Museum, em Washington. O teatro do museu chama-se Oprah Winfrey; o centro de memória, Robert Frederick Smith; o centro de imagem, Earl W. and Amanda Stafford. Museu público não estatal, acervo e gestão impecáveis e entrada franca. E aparentemente nenhuma discussão bizantina em torno do nome dado a alguns espaços a partir de generosas doações”. SCHÜLER, F. E se Bloomberg fosse brasileiro? Ainda vago, programa Future-se para as universidades aponta na direção correta. *Folha de S. Paulo*, 1 ago. 2019, p. A12.

9 Art. 1º Fica criado o Programa Parceiros da USP, que compreende:

de programas anteriores em unidades da universidade). Outro exemplo é o da Faculdade de Direito da USP, que neste momento está reformando a tradicional Sala dos Estudantes com doações de escritórios de advocacia e de antigos alunos.

O importante, sempre, é considerar as contrapartidas. No caso da USP, a regulamentação do Conselho Universitário previu o agradecimento, em forma de placa padronizada, prática semelhante, aliás, ao que se encontra no Insper, instituição privada na gestão e na cultura, na mesma linha do que ocorre em alguns hospitais privados sem fins lucrativos, como Albert Einstein e Sírio-Libanês, onde singelas e sóbrias placas registram os nomes dos doadores.

Nenhuma dessas instituições, no Brasil como no exterior, cogitou algo semelhante em relação aos *namings rights*, isto é, a venda da marca em troca de patrocínio. A transposição dessa prática do mundo esportivo para o ambiente universitário consistiria numa grosseira distorção, que não foi cometida nas instituições norte-americanas imaginadas por quem sugeriu a proposta. O que existe nessas instituições são cátedras (“*chair*”), isto é, áreas acadêmicas apoiadas mediante condições previamente pactuadas com a universidade. Não se trata, nem de longe, de venda da marca – o que não fez a Universidade Johns Hopkins, por exemplo, que traz o nome de seu instituidor, alguém que associa a sua imagem pessoal ao destino da instituição, não de um doador ocasional ou de um “patrocinador”.

A proposta de venda dos direitos sobre o nome da

I – ações de comunicação e divulgação sobre formas de colaboração com a Universidade por parte da comunidade uspiana e da sociedade civil, especialmente por meio de: a) doações de bens móveis e imóveis; b) doações em espécie; c) doações de acessões artificiais (ex.: reformas); d) cessões de direitos sobre projetos e outras formas de propriedade intelectual; II – ações de prospecção de oportunidades de parceria, inclusive mediante o uso dos mecanismos das leis de incentivo à cultura e à inovação.

Art. 2º **Fica prevista, desde já, a possibilidade de que a Universidade torne pública a parceria, na forma de agradecimento**, respeitadas as disposições dos artigos 29 a 32 do Código de Ética da USP e as da Lei n. 8.666/1993 (Lei de Licitações).



universidade contida no Future-se – para uma “Universidade OAS”, por exemplo –, além de estar distante das práticas universitárias mais consagradas, consistiria num suicídio, do ponto de vista empresarial, uma vez que comprometeria em seu cerne a credibilidade acadêmica, substrato de um hipotético “valor comercial” da marca.

O nome de uma instituição de educação e pesquisa é fruto de trabalho de toda a comunidade acadêmica. Conforme anotava o Banco Mundial nos anos 1990, as “universidades de classe mundial” tinham em comum financiamento abundante e um elemento humano de ótima qualidade, além de autonomia, tudo convergindo para a excelência acadêmica. Assim, a “marca valiosa” de uma universidade é resultado de um trabalho cumulativo, de muitos anos, que envolve não apenas aquela comunidade, mas o suporte no seu entorno.

Esse valor pode ser rapidamente consumido quando se quebra a orientação da instituição, como conjunto, em favor de interesses localizados, que é outro elemento previsto na proposta. Conforme o art. 16, imaginou-se a criação de “sociedade de propósito específico – SPE, por departamento”.

Art. 16. Admite-se a criação de **Sociedade de Propósito Específico – SPE, por departamento**, nas IFES, garantindo-se percentual do retorno do lucro auferido para a IFES, nos termos do regulamento.

Parágrafo único. Caberá ao Ministério da Educação a construção de plataformas para a aproximação constante entre as instituições de ensino e o setor produtivo, de modo a criar um ecossistema de inovação e empreendedorismo, bem como a fomentar e orientar as Sociedades de Propósito Específico.

Portanto, mesmo do ponto de vista empresarial, a proposta não faz nenhum sentido. A fragmentação, a quebra da unidade entre ensino, pesquisa e extensão, a hiperprivatização, tudo isso induziria a perda do valor da “marca da IFES”, uma vez que a

SPE passaria a atuar com interesse imediatista na produção de ideias, produtos ou processos vendáveis, em concorrência com outras unidades e departamentos da própria universidade e com agentes privados. Em pouco tempo, o valor agregado embutido na marca, apropriado por cada um dos grupos em disputa, teria sido inteiramente consumido ou dispersado. Não há notícia de formulação tão exótica no mundo.

\*

A proposta do Future-se maneja alguns conceitos e ideias com apelo de modernização, mas a proposta é confusa e mal articulada. Indica desconhecimento das condições e das regras básicas do funcionamento das universidades, tanto brasileiras como as estrangeiras que supostamente lhes servem de modelo. Especificamente sobre a modernização administrativa, a proposta é frustrante, na medida em que ignora a capacidade de atuação conjunta das universidades públicas e institutos federais, cuja experiência mais emblemática foi o grande sucesso na implantação do Enem-Sisu (Sistema de Seleção Unificada). O governo faria melhor se cuidasse das provas e daquilo que já se avançou na educação no Brasil.

# **O FUTURE-SE E AS AMEAÇAS À AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E AO DEBATE DEMOCRÁTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>**

**DÁCIO ROBERTO MATHEUS**

A implementação de mudanças significativas nas políticas para a educação superior pública brasileira necessariamente gera impactos de grande proporção e, portanto, exigem o mais profundo estudo, validação e planejamento prévios. Não se muda de forma aligeirada uma estrutura de sucesso, sobretudo sem conhecer a fundo quais serão os efeitos de tal mudança. Nosso objetivo aqui é discutir e explicitar vários aspectos do esboço de programa, denominado Future-se, que nos foi anunciado no dia 16 de julho de 2019, no Ministério da Educação (MEC), ocasião em que as autoridades ministeriais informaram aos reitores e reitoras das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) que dariam ampla divulgação à proposta, por meio da mídia, no dia seguinte. De fato, a minuta do Projeto de Lei (PL) foi antes recebida pelas redes sociais e apenas depois por via oficial, no correio eletrônico. Na ocasião da reunião com os dirigentes do MEC, em que estavam reunidos cerca de 110 reitores das IFES, a primeira questão colocada foi o prazo. Uma mudança desse porte, dessa natureza, dessa complexidade, não poderia se fazer em um prazo tão curto, sem o aprofundamento e o estudo necessários.

Originalmente, o prazo proposto pelo MEC para a consulta pública era de apenas uma semana, o que é inimaginável dada a

1 Este capítulo foi elaborado a partir da contribuição do autor em debate sobre o Future-se realizado na UFABC (1 ago. 2019), disponível em: <https://youtu.be/1-0080SL2VQ>. Acesso em: 13 dez. 2019. Transcrição: Júlia Daher Marques. Colaborou na edição do texto Daniel Pansarelli.

magnitude da modificação proposta. Por pressão das IFES, houve uma breve prorrogação, mas ainda assim o procedimento e o prazo adotados pelo MEC contrariam o Decreto n. 9.191/2017, que estabelece o rito para esse tipo de consulta pública. Para que pudesse ocorrer uma manifestação adequada das IFES e da sociedade brasileira como um todo, seria necessário pelo menos uma minuta de PL mais bem estruturada, com no mínimo um parecer jurídico da Advocacia Geral da União (AGU). Somente assim a submissão da proposta ao debate público seria capaz de subsidiar uma nova versão a ser remetida ao Congresso Nacional. Há, portanto, graves e evidentes problemas na forma do encaminhamento, desde o surgimento da proposta.

Para além das questões formais, ou dos atropelos, que marcaram o anúncio do esboço de programa, há questões de mérito a considerar. Questões que se colocam desde o ponto de vista da própria Universidade Federal do ABC (UFABC) e também dos debates que vêm ocorrendo entre os reitores e reitoras, sobretudo na Associação Nacional dos Dirigentes de Ensino Superior (Andifes). Há uma primeira preocupação: discutir o Future-se em um momento em que as IFES não tinham e não têm certezas de sua sobrevivência no presente. Essa grande discussão, das condições de manutenção e funcionamento das instituições perante os severos cortes orçamentários no presente, a cada mês, é um debate que tem sido levado pelos reitores para o Congresso Nacional.

Ao longo de todo o ano de 2019, uma intensa peregrinação colocou ao Congresso Nacional a sua responsabilidade de mediar tais questões e tensões entre a sociedade e o governo, com vistas ao descontingenciamento dos recursos orçamentários de 2019 e também à composição do orçamento de 2020 – e este é ainda mais obscuro que o de 2019. Sobre o orçamento de 2019, sabemos o tamanho do problema trazido às IFES pelo MEC, com os cortes que geraram incertezas e enormes dificuldades de planejamento da execução orçamentária. Houve debates, audiências públicas, a divulgação em detalhes e em geral dos dados das restrições

impostas pelo governo.<sup>2</sup> Mas não preocupa menos o orçamento de 2020, cuja sistemática de elaboração não segue os preceitos e ritos estabelecidos no passado recente da história do país. Nenhum dos governos, desde a redemocratização, adotou procedimentos tão inusitados para a proposição do orçamento anual, que condiciona desde o início parte do orçamento a aprovação futura de suplementação orçamentária. Assim, mesmo na hipótese de aprovação do Future-se pelo Congresso Nacional em uma velocidade nunca antes vista, alguns dos instrumentos de captação de recursos extraorçamentários nele sugeridos só poderiam surtir algum efeito daqui a uma década ou mais. É o tempo necessário para a mobilização dos fundos e para a implementação de outras medidas presentes na proposta. Ou seja, o Future-se não resolve as questões do presente e do futuro próximo. Por isso, o que temos que garantir é o financiamento público para o ensino superior gratuito, de qualidade, nos termos que a Constituição Federal (CF) determina. Essa é uma demanda real, urgente, e sempre presente no conjunto das IFES. Qualquer proposta futura não pode desconsiderar a realidade imediata que se nos impõe.

Quando nos debruçamos sobre as “soluções” propostas pelo Future-se, identificamos que muitas delas não são novas. Reúnem elementos que já existem na legislação federal. De diferentes maneiras, alguns elementos foram coletados e juntados num projeto, sobretudo para tentar dar uma solução parcial para os severos limites impostos pela Emenda Constitucional (EC) n. 95/2016, que impossibilita a ampliação do orçamento das IFES, inclusive via captação de recursos por meios próprios. Impossibilitada a ampliação orçamentária, se considerarmos

<sup>2</sup> Cabe destacar que, nos últimos 40 dias do ano de 2019, o MEC efetuou significativos descontingenciamentos sem prévio anúncio, o que, por seu turno, traz problemas de pelo menos duas naturezas: (1) dificuldade de planejamento eficaz por parte das IFES, uma vez que recebem somas consideráveis de seus orçamentos às vésperas do encerramento do ano; e (2) dificuldade de executar, dentro do ano, somas significativas de seus orçamentos que permaneceram contingenciadas durante 11 meses.

apenas o crescimento vegetativo das despesas com pessoal, veremos, ano a ano, um achatamento da capacidade orçamentária para os gastos discricionários, que são os nossos custeios e o recurso que temos disponível para a manutenção básica. E não só para a manutenção básica: também para os programas de incentivo, de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão que se refletem nas bolsas de graduação, de monitoria, de iniciação científica, de pós-graduação, de extensão. Recursos que refletem na geração de novas pesquisas, na produção e na difusão do conhecimento para a sociedade brasileira.

Outra questão a considerar: a proposta apresentada coloca em risco a autonomia universitária. Na medida em que o Future-se propõe a implementação de um mecanismo que coloca todo o financiamento da pesquisa à mercê dos interesses dos setores produtivos e às oscilações e incertezas do mercado, inviabiliza-se uma quantidade inimaginável de pesquisas básicas, e mesmo aplicadas, que não interessam direta e imediatamente a esse mercado. E tem muita pesquisa básica que não interessa diretamente ao mercado, mas sem as quais a pesquisa aplicada não pode se efetivar. E isso sem falar das pesquisas que contrariariam interesses econômicos, como o da indústria de tabaco ou agrotóxicos, mas que podem ser essenciais para a garantia da saúde pública e o bem-estar da sociedade. Assim, é imprescindível preservar a autonomia das universidades na definição de suas agendas de pesquisa e a garantia de recursos públicos para o financiamento das pesquisas que atendam aos interesses da sociedade brasileira, sem prejuízo daquelas cujos interesses sejam convergentes com os setores produtivos.

O fato é que já existe um conjunto de legislações recentes no Brasil – que ainda precisam ser implementadas ou aperfeiçoadas, é verdade – criadas para garantir um melhor financiamento do ensino superior público brasileiro, com as suas indissociáveis atividades de pesquisa e extensão, e sem os riscos inerentes à proposta do Future-se. O Marco Legal de Ciência, Tecnologia

e Inovação (Lei n. 13.243/2016), por exemplo, foi aprovado em 2016 e vem sendo implementado apenas recentemente. Ele possibilita que as universidades discutam, agora, a sua própria política de inovação, trazendo possibilidades até então inexistentes de interação com a sociedade em geral e com os setores produtivos e tecnológicos em especial. O Marco oferece às IFES vários novos instrumentos, que ainda estão sendo construídos face à demora na aprovação da própria Lei n. 13.243/2016. Contudo, ainda assim não se resolve o problema do teto de gastos imposto pela EC n. 95/2016. Enquanto ela estiver vigente, toda a arrecadação que não estiver prevista no orçamento, na Lei Orçamentária Anual (LOA), passará diretamente para o Tesouro da União. Na prática, uma eventual receita arrecadada pelas IFES, por meio de suas novas políticas de inovação (previstas no Marco Legal), não será usufruída pelas instituições para o financiamento de suas atividades. Antes, tais receitas serão utilizadas pelo Tesouro para pagamento, principalmente, dos juros da dívida pública.

É para tentar contornar esse problema que o MEC propõe a utilização de uma figura externa ao Estado para gerir recursos por fora do orçamento, que seriam as Organizações Sociais (OS). Em vez de mudar a legislação inadequada, propõe-se a criação de um complexo e obscuro projeto que a contorne, por meio da utilização de uma OS vinculada ao próprio MEC que mais parece um “ornitorrinco”, na medida em que junta às atribuições das OS previstas na lei outras atribuições que ainda não se conhece bem, acarretando extrema insegurança jurídica e agregando mais um cerceamento à autonomia universitária, agora à autonomia de gestão financeira.

A primeira minuta do Future-se também omitiu o papel de apoio às IFES exercido atualmente pelas fundações de apoio à pesquisa. A razão para a omissão é que a legislação atual não permite que as fundações de apoio contratem mão-de-obra para as atividades-fim das instituições, senão para os projetos específicos para os quais elas são contratadas. É assim que as IFES já operam

atualmente: já se contrata mão-de-obra suplementar para projetos específicos com tempo determinado via fundações de apoio, cuidando-se para que isso não se converta em uma indesejada terceirização do trabalho de técnicos administrativos e docentes nas universidades, outro aspecto previsto no programa Future-se.

O Future-se esquece de uma coisa ainda mais importante. As universidades federais são, em sua maioria, fundações e autarquias. A Universidade Federal do ABC, nossa instituição, não tem esse nome, mas sim “Fundação Universidade Federal do ABC”. As universidades federais são membros da administração indireta. E isso não é sem motivo. Trata-se de um regime jurídico diferenciado da administração direta. Poderíamos, isso sim, discutir a Lei Orgânica das Universidades Federais<sup>3</sup> e um PL da autonomia universitária<sup>4</sup>, que começa a tramitar no Congresso Nacional, e dar a esse ente – universidade federal – a autonomia efetiva para o pleno cumprimento de sua missão. Pela legislação atual, e por falta de regulamentação do art. 207 da CF, as universidades se submetem às mesmas regras gerais que valem para a Esplanada dos Ministérios, sendo tratadas como quaisquer departamentos burocráticos da administração direta. E elas não são isso, justamente porque são universidades: sistemas em que ensino, pesquisa e extensão são indissociáveis, o que também é previsto na CF. E se há previsão constitucional, é porque há motivação para isso. É condição de existência das universidades a autonomia

3 Já em 2002, a Andifes elaborou uma proposta de anteprojeto de Lei Orgânica das Universidades Federais. Disponível em: [www.andifes.org.br/wp-content/files\\_flutter/Biblioteca\\_009\\_LOU-IFES.pdf](http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_009_LOU-IFES.pdf). Acesso em: 13 dez. 2019.

4 Ver, por exemplo, o PL n. 27/2003, arquivado em 2008, que visava regulamentar o art. 207 da CF. Disponível em: [www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=104361](http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=104361). Acesso em: 13 dez. 2019. Em setembro de 2019, o mesmo deputado federal Gastão Vieira (PROS/MA), autor do PL de 2003, apresentou o PL n. 4.992/2019, que dispõe sobre a autonomia das universidades, prevista no art. 207 da CF. Disponível em: [www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2219801](http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2219801). Acesso em: 13 dez. =2019.



didática, científica, administrativa e de gestão patrimonial e financeira e esse é um princípio que não se pode abrir mão.

Resta, então, o entendimento de que toda essa complexa e obscura proposta parece ter sido elaborada para não enfrentar os problemas de fundo criados pela imposição do teto de gastos nas áreas sociais, como a educação, para não enfrentar as necessárias mudanças no arcabouço legal já existente, e para não enfrentar a questão das carreiras dos servidores e da reposição de pessoal nas IFES, reforçando a diminuição descabida e inconstitucional do financiamento da educação pelo Estado.

Por isso tudo, até o momento, o que temos em relação ao Future-se são vários “cantos de sereia”, não articulados entre si e que precisam ser compreendidos e analisados no conjunto das políticas para a educação superior pública brasileira. Não se trata de simplesmente negar as propostas do MEC de maneira dogmática, caindo no negacionismo. A questão é fazer o que se faz com seriedade nas universidades: colher os dados reais, corretos, analisá-los cientificamente e, a partir das análises, propor as ações pertinentes e, de maneira responsável, submetê-las ao debate público.

Quando se fala de trabalhar com os dados reais, devemos atentar para uma situação especialmente complicada na forma de ação do governo federal, um caso *sui generis* em nossa história recente. Embora o governo esteja produzindo uma série de indicadores e dados acerca do serviço público federal, o “Raio-X da Administração Pública”, os dados das IFES incluídas nesse “raio-X” apresentam uma série de distorções primárias. Desconsiderando as peculiaridades das IFES e reduzindo o processo de ensino a um processo de gerenciamento de negócio, dissociado da pesquisa e da extensão, o governo federal tem proposto alguns indicadores de eficiência. Um dos cálculos de eficiência é feito a partir do custo de manutenção do órgão (energia elétrica, água e esgoto, área construída, etc.) em função somente do número de servidores que trabalham na instituição.

No caso das universidades federais, por exemplo, o indicador não considera o conjunto de seus estudantes, a maior parte do público que utiliza a infraestrutura institucional, como também não considera os funcionários em situação de terceirização e outros membros da comunidade do entorno que utilizam a estrutura das IFES. Fazendo esse cálculo para a UFABC, chegaremos a um absurdo indicador de ocupação de aproximadamente 97 m<sup>2</sup> por servidor, que desconsidera mais de 15 mil pessoas que utilizam regularmente as estruturas da universidade. Tal distorção gera indicadores igualmente distorcidos, e sobre os quais se pode tomar más decisões. Em vez de negar a discussão, é preciso encará-la a fundo para desvelar as suas inconsistências. Nos apropriarmos e compartilharmos informações qualificadas e criarmos um ambiente que favoreça um debate com dados condizentes com as diferentes realidades do serviço público federal, tratando as universidades como instituições autônomas, capazes de se gerir administrativa e financeiramente.

O que efetivamente diferencia as IFES do restante da administração pública é que elas são instituições onde ensino, pesquisa e extensão são indissociáveis. Para fazer isso com a qualidade necessária, as IFES não podem prescindir de sua autonomia. Esse é o nosso desafio: produzir conhecimento, ciência, tecnologia, inovação e cultura. Não há dúvida que temos espaço de aperfeiçoamento. A burocracia precisa ser adequada à realidade das instituições educacionais e os órgãos de controle precisam atuar de forma contextualizada, conforme os princípios que regem o ambiente acadêmico. Não se trata, obviamente, de prescindir da burocracia e do controle. Antes, é questão de desenvolver modos e modelos adequados à realidade de instituições educacionais de produção e difusão do conhecimento. Modos e modelos que permitam uma gestão mais eficiente em benefício da sociedade brasileira. E isso se dará, de forma muito mais efetiva, com o aperfeiçoamento responsável da legislação vigente e com respeito aos preceitos constitucionais, e não com intervenções

açodadas, repentinas e pouco dialogadas que podem significar transformações muito profundas e pouco estudadas. Para não nos resumirmos à negação, precisamos apontar alternativas. Não necessariamente alternativas a este protoprojeto, mas caminhos alternativos para a solução dos problemas que o próprio Future-se afirma querer resolver. Não podemos desprezar e desrespeitar a trajetória de sucesso inegável das universidades e institutos federais, que constituem hoje um dos maiores patrimônios da sociedade brasileira.

# **O PASSADO DO FUTURE-SE: ANÁLISE DE CONTEÚDO DE TRÊS VERSÕES PRELIMINARES DO PROGRAMA**

**SALOMÃO XIMENES, CAROLINA GABAS STUCHI E RAYANE VIEIRA RODRIGUES**

Desde a apresentação inicial do Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores – Future-se, em 17 de julho de 2019, circularam três versões de minuta de Projeto de Lei (PL) de instituição do programa. A primeira, de 19 de julho (BRASIL, 2019a), foi conhecida no contexto de lançamento da consulta pública pelo Ministério da Educação (MEC), ainda que seu texto não tenha sido em si objeto da referida consulta, carregada de ilegalidades por esse e por outros motivos.<sup>1</sup> A segunda versão, bastante modificada, foi conhecida em 14 de outubro (BRASIL, 2019b), tendo circulado entre os jornalistas que cobrem o MEC, como sendo o resultado do “Grupo de Especialistas Jurídicos” instituído em 30 de setembro pela Portaria MEC n. 1.701 (BRASIL, 2019c). Por fim, a mais recente versão conhecida até o fechamento deste texto, de 16 de outubro (BRASIL, 2019d), foi disseminada pela imprensa e é uma versão com muitos ajustes do trabalho do “Grupo de Especialistas Jurídicos”. Esta última, segundo o MEC, ainda não é a versão final a ser integralmente convertida em PL (ou Medida Provisória, como se chegou a especular), daí o oxímoro com o qual intitulamos o artigo, que

1 O Ministério Público Federal ingressou com Ação Civil Pública contra o conjunto de ilegalidades presente na consulta pública sobre o programa. Mais informações disponíveis em: [www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/noticias/mpf-pede-a-justica-que-ministerio-da-educacao-refaca-consulta-publica-sobre-o-future-se-observando-normas-legais](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/noticias/mpf-pede-a-justica-que-ministerio-da-educacao-refaca-consulta-publica-sobre-o-future-se-observando-normas-legais). Acesso em: 10 nov. 2019.

se debruça sobre o desenvolvimento dos textos provisórios do Future-se. A estes nos referimos também como 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> minutas do Future-se, respectivamente.

A análise comparativa das três versões possibilita compreender a recepção oficial às críticas recebidas sobre as primeiras versões e a reorientação interna da proposta quanto a suas prioridades, eixos e ferramentas de implementação. Além disso, tal análise ajuda na formulação de estratégias de incidência por parte da comunidade universitária, dos movimentos sociais e dos parlamentares. Com o propósito de incentivar tais iniciativas, foi inicialmente desenvolvido o “Quadro Comparativo e Analítico entre as Versões do Future-se” (XIMENES, 2019), já disponibilizado ao público.<sup>2</sup> Esse quadro pode ser analisado sob diferentes enfoques e objetivos, permitindo a quem estuda a matéria compreender todas as alterações nos textos, desde nuances de redação até grandes mudanças e deslocamentos estruturais nos projetos.

O presente artigo não esgota as possibilidades de análise do passado do Future-se, até chegar à 3<sup>a</sup> minuta, mas oferece uma síntese da comparação entre as três versões. Para isso, mobilizamos parte do repertório metodológico da análise de conteúdo, em perspectiva exploratória dos textos, com a utilização do software IRaMuTeQ.<sup>3</sup> No próximo tópico, apresentamos a análise lexicométrica com base em nuvens de palavras, em seguida agregamos ao estudo dos resultados a análise de similitude, com a construção de grafos, e ao fim traçamos considerações gerais sobre as principais tendências encontradas.

Da análise foram excluídos os capítulos referentes às

2 Disponível em: [https://drive.google.com/open?id=1\\_b3-3029CjRbox9Q4XuTLFKT2uR9DvV](https://drive.google.com/open?id=1_b3-3029CjRbox9Q4XuTLFKT2uR9DvV). Acesso em: 12 dez. 2019.

3 Sigla para Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires, um software livre vinculado ao pacote estatístico R e destinado à análise de conteúdo, lexicometria e análise do discurso, tendo sido desenvolvido pelo Laboratoire d'Études et de Recherches Appliquées en Sciences Sociales, da Universidade de Toulouse.

“Disposições Finais” das respectivas propostas, uma vez que estes tratam da alteração de normas em vigor. Dado que as minutas propõem alterar mais de uma dezena dessas normas, a manutenção de tais trechos no *corpus* textual analisado causaria uma distorção relevante ao incorporar ampla terminologia já em vigor na legislação brasileira.

A *nuvem de palavras* é uma forma de visualização comumente empregada em análise lexicométrica (contagem de palavras), consistindo em um agrupamento das palavras de um texto em função da frequência com que elas aparecem (número de ocorrências). Foram produzidas nuvens de palavras para cada versão preliminar do Future-se (Figuras 1, 2 e 3), adotando-se como critérios de recorte a exclusão de palavras que se repetem menos de cinco vezes em cada um dos textos e também dos termos usados nas minutas para se referir às instituições de ensino superior federais.<sup>4</sup> Em se tratando de palavras referentes aos destinatários diretos do programa, elas aparecem no *corpus* textual com alta frequência, o que levaria a uma distorção visual nas nuvens de palavras, com prejuízo analítico.

A *análise de similitude*, baseada na teoria dos grafos, contribui para identificar tanto a relevância como a ligação entre as palavras (formas textuais), permitindo inferir os temas mais importantes do texto e as conexões entre eles (CAMARGO & JUSTO, 2013). O grau de conectividade entre as formas (número de co-ocorrências) é representado pela espessura das linhas nos grafos. Conexões entre palavras indicam ramificações de temas, conforme exemplificado nos casos analisados a seguir. Foram produzidos grafos para cada versão do Future-se (Figuras 4, 5 e 6), tendo sido excluídas as formas com menos de sete ocorrências e mantendo-se os critérios

4 Na 1ª Minuta prevalece a forma “IFES – Instituições Federais de Ensino Superior”, referindo-se a todas as instituições; nas 2ª e 3ª minutas são especificadas ao longo do texto as formas “Universidades Federais”, “Institutos Federais”, “Instituição” e “Instituições”.

utilizados para a obtenção das nuvens de palavras, salvo para o caso da denominação das instituições, conforme se verá.

## **COMO SE MOVEM AS NUVENS DE PALAVRAS DO FUTURE=SE?**

A comparação entre as três nuvens de palavras permite traçar uma síntese do movimento de alteração das propostas. A 1ª minuta tem 3.433 ocorrências<sup>5</sup>, com 1.000 palavras, 596 palavras que apareceram uma única vez e 91 palavras com cinco ou mais ocorrências. Já o segundo texto apresenta 5.720 ocorrências, 1.320 palavras, 704 delas com uma única ocorrência e 167 com no mínimo cinco ocorrências. Por último, o terceiro texto apresenta 5.231 ocorrências, 1.251 palavras, 680 palavras únicas e 154 com no mínimo cinco ocorrências. Tomando como base o número de ocorrências na 1ª minuta, a 2ª versão representa uma ampliação textual de 66,6%, enquanto a 3ª minuta consolida um acréscimo de 52,4% ao texto original.

Diferem significativamente os termos mais recorrentes entre a 1ª minuta, de julho, e as minutas de outubro, que decorrem do trabalho do “Grupo de Especialistas Jurídicos”. Já as duas últimas minutas parecem similares quando visualizadas a partir de nuvens de palavras, mas apresentam sutilezas relevantes quando se avança na análise de similitude, feita no próximo tópico.

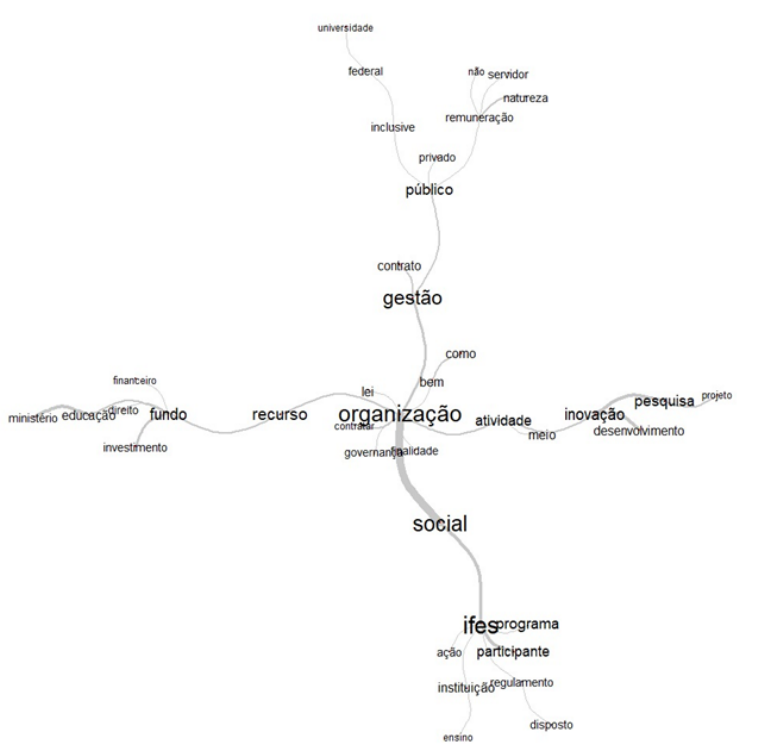
Percebe-se, portanto, que a nuvem de palavras da 2ª minuta é a que apresenta a maior densidade de palavras frequentes, o que expressa que as mudanças significativas entre esta e a 1ª versão se deram tanto por significativa alteração como por agregação de texto novo. Quando comparada à 3ª nuvem, entretanto, há uma relativa perda de densidade, mantendo-se em linhas gerais a maior parte das palavras em destaque, representação gráfica que denota

<sup>5</sup> Uma ocorrência equivale a uma palavra, independentemente de quantas vezes ela aparece ao longo do texto.









**Figura 4.** Grafo da 1ª minuta do Future-se (19 jul. 2019). O grau de conectividade entre as formas (número de co-ocorrências) é representado pela espessura das linhas. Fonte: Brasil (2019a).

Na Figura 4 é possível observar que as formas “organização” e “social” estão conectadas, sendo a segunda uma ramificação da primeira. A partir da forma “social” temos a ramificação “IFES” (Instituições Federais de Ensino Superior) que forma um *cluster* próprio. Isso se deve ao fato de “social” ser, no texto da minuta, um termo partilhado pelas “IFES”, tanto em referência a “organização” como em relação a outros conceitos. Por sua vez, da forma central “organização” ramificam-se *clusters* centrados em formas como “fundo”, “inovação,” “gestão” e “público”.

Vê-se que a forma “organização” ocupa o centro, em detrimento de “IFES”, ainda que no caso da 1ª minuta este

termo seja reforçado pelo fato de sintetizar todas as instituições de ensino superior que são objeto do Future-se, o que é alterado nas versões posteriores.<sup>6</sup> Nessa versão, é do *cluster* referente às OS que se ramificam as formas que expressam os principais eixos e ferramentas do programa, como “fundo”, “recurso”, “inovação”, “pesquisa”, “desenvolvimento”, etc. Nas versões seguintes, a obrigação de participação da OS é flexibilizada, admitindo-se, em tese, a possibilidade de não contratualização de tais instituições pelas universidades e institutos participantes do programa. Ao mesmo tempo, incorporam-se as fundações de apoio ao Future-se, sequer mencionadas na 1ª minuta.

O termo “gestão” também perde destaque nas versões seguintes, expressando mudanças relevantes em reação às críticas sofridas pela 1ª minuta. Primeiro, porque associado ao termo “contrato” refere-se ao modelo de OS. Além da flexibilização desse aspecto, já comentada, as versões seguintes retiram do texto as seções que dispunham sobre “Competências e deveres da Organização Social contratada” e “Fomento”, preferindo remeter-se à legislação federal em vigor, especificamente, nesse aspecto, à Lei n. 9.637/1998, que trata das OS. A remissão à legislação, expressa na precedência que a forma “Lei” ganha nas 2ª e 3ª minutas, é um ajuste técnico significativo que busca compatibilizar o Future-se ao marco normativo já em vigor, reduzir potenciais conflitos com este e minimizar os riscos de judicialização.

A forma “gestão” perde relevância nas nuvens de palavras das Figuras 2 e 3 e nos grafos das Figuras 5 e 6 também conta de uma alteração na denominação dos eixos do programa, que também foram reordenados. Entre a 1ª e 2ª minutas eles passam, respectivamente, de “I – gestão, governança e empreendedorismo” para “I – pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação”; e de “II – pesquisa e inovação” para “II – empreendedorismo”. O Eixo

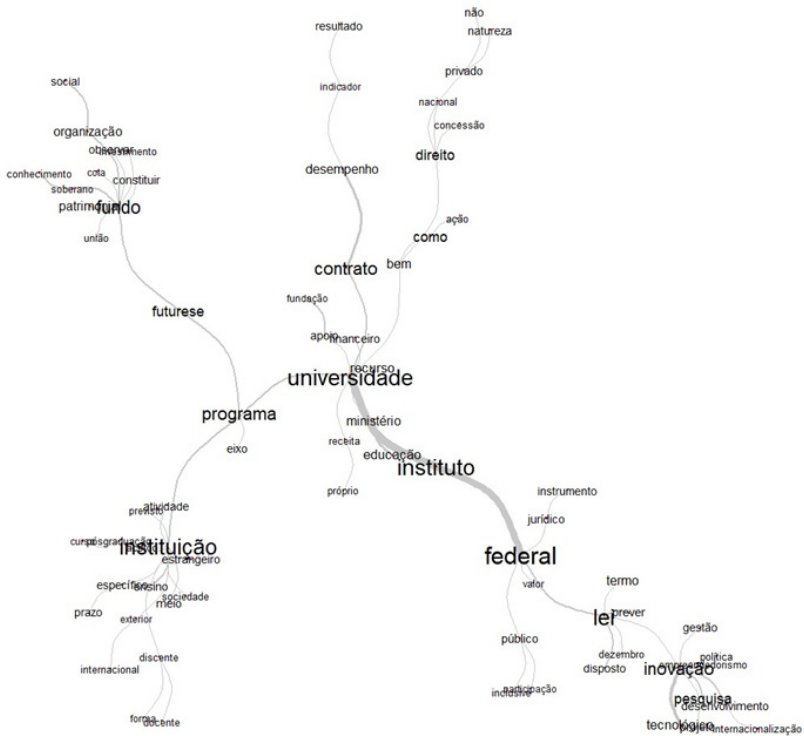
6 Ver nota 4.

III, por sua vez, segue com a mesma denominação em todas as versões: internacionalização.

Nesse movimento, a palavra “governança” literalmente desapareceu das nuvens de palavras das Figuras 2 e 3, pois a palavra ocorre apenas uma vez na 2ª e 3ª minutas, quando estas se referem às sociedades de propósitos específicos (SPE), uma das ferramentas de privatização veiculadas no Future-se. Nas últimas versões, toda a seção “Da Governança” foi eliminada. Ela contava com três artigos que objetivavam condicionar a participação das IFES no Future-se à obrigação expressa de assumir modelos gerenciais e padrões de governança típicos do mundo corporativo. No grafo da Figura 4, essa conotação está evidente na ramificação que emerge da forma “gestão”, e da qual derivam formas como “público”, “privado”, “servidor” e “universidade”.

Enquanto OS e “gestão” perdem centralidade, outra palavra, associada a elas na primeira minuta, faz movimento contrário. Trata-se do termo “contrato”. Tal movimento expressa claramente a mudança de eixo da proposta: de uma unicidade de modelo, ancorado na OS, para uma pretensa pluralidade de desenhos oferecidos, a serem assumidos não mais sob a lógica vertical da “adesão” ao modelo, mas segundo um regime de múltiplas possibilidades de contratualização por parte das IFES, instituições às quais agora se alega assegurar a autonomia em tais decisões estratégicas.

Assim, ramificam-se as possibilidades de relação e de contrato, com múltiplos propósitos: com a União (contrato de “desempenho”), com as “fundações” de “apoio”, de “concessão” de “bem” e “direito”, de constituição de “fundo”, entre instituições nacionais ou estrangeiras, com as OS, etc. Nos grafos das Figuras 5 e 6, a complexificação das ferramentas, com a mudança de eixo da adesão para a contratualização, fica bastante evidente.

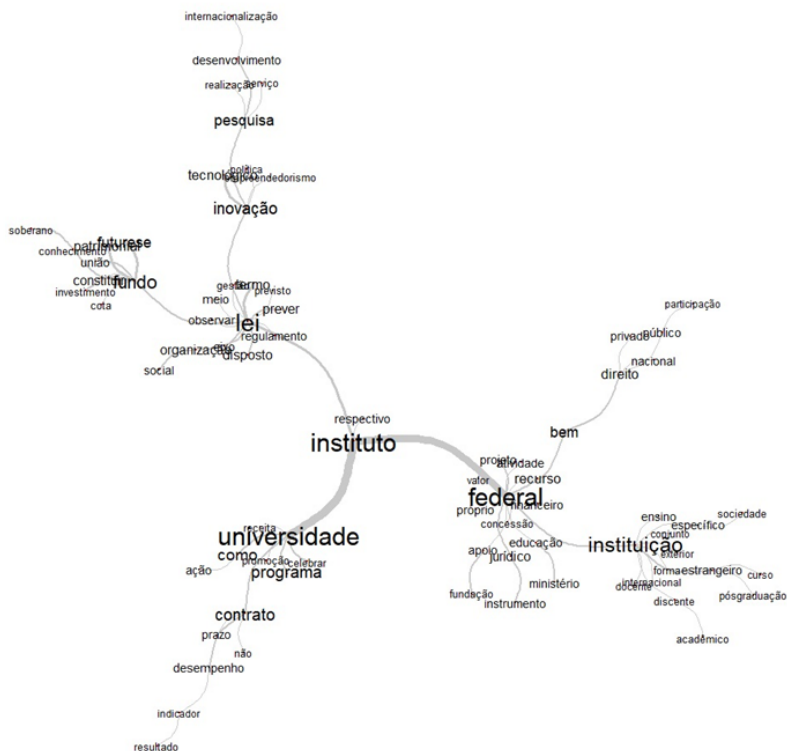


**Figura 5.** Grafo da 2ª minuta do Future-se (14 out. 2019). O grau de conectividade entre as formas (número de co-ocorrências) é representado pela espessura das linhas. Fonte: Brasil (2019c).

As duas modalidades de “fundo”, por sua vez, ganham crescente detalhamento nas versões oriundas do Grupo de Especialistas Jurídicos, tanto o denominado “Fundo Soberano do Conhecimento” (FSC), a ser regido pelas normas do mercado financeiro (Lei n. 13.240/2015); quanto os fundos patrimoniais do Future-se ou de cada instituição que opte por criá-los nos termos da recente Lei n. 13.800/2019.

Na última versão analisada, parece ficar evidente na nuvem de palavras (Figura 3) que a adoção dos referidos fundos de financiamento privado passa a ocupar a centralidade antes

destinada ao modelo de gestão corporativa e às OS. Nos três grafos produzidos, a forma “fundo” sempre aparece no centro de um *cluster*, mas alteram a sua vinculação às OS entre as Figuras 4 e 5, quando “fundo” ganha posição de precedência, e praticamente se separam da forma “organização” no grafo da análise de similitude da 3ª minuta (Figura 6).



**Figura 6.** Grafo da 3ª minuta do Future-se (16 out. 2019). O grau de conectividade entre as formas (número de co-ocorrências) é representado pela espessura das linhas. Fonte: Brasil (2019d).

Os *clusters* centrados nas formas “fundo” e “inovação”, além da própria forma “organização”, agora aparecem como ramificações do *cluster* centrado na forma “lei”, que se torna, no grafo da Figura

6, um *hub* que conecta as ferramentas do Future-se e as instituições de ensino destinatárias. Há assim, entre a 2ª e 3ª minutas, o fortalecimento e a reafirmação da estratégia de articulação do Future-se aos institutos já existentes e regulados juridicamente. O último grafo endossa, desse modo, um aspecto destacado por Stuchi, Ximenes, Pipinis e Vick (2020), quando, enfocando os institutos OS e fundos patrimoniais, analisam o seu potencial impacto nas diferentes dimensões da autonomia universitária e o quanto haveria de inovação institucional no Future-se; ou o quanto o programa significaria, na realidade jurídica, uma articulação e especificação de institutos já em vigor, passíveis de operacionalização, em certa medida, independentemente da aprovação de um eventual PL do Future-se no Legislativo.

No caso específico de “inovação”, o reposicionamento do termo nas versões mais recentes parece responder à crítica inicial sobre a quase absoluta desconexão do projeto com as recentes políticas públicas, leis e regulamentos sobre o assunto, especificamente em referência à Lei n. 13.243/2016, que altera substancialmente a Lei n. 10.973/2004, que trata dos incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica articulada ao setor produtivo. Essas duas leis, bem como seus institutos, passam a ser referidas nas minutas.

Por fim, as formas “servidor”, “remuneração” e “cargo” somem das nuvens de palavras e dos grafos das duas minutas de outubro, em comparação à de julho. Isso provavelmente expressa uma mudança progressiva na estratégia do MEC quanto ao tratamento das questões referentes ao regime dos servidores públicos no âmbito do Future-se. Na 1ª minuta, o tema era objeto de detalhamento tanto no âmbito da relação com as OS como no regime de governança e de remuneração extra e bonificação. Na 2ª versão, mantém-se somente a referência ao caráter da remuneração extra e da bonificação eventualmente auferida pelos servidores com recursos do Future-se, enquanto na última versão tal tema não

aparece, mantendo-se somente a referência indireta ao estatuto dos servidores em vigor e suas restrições (Lei n. 8.112/1990).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As análises lexicográfica e de similitude possibilitaram organizar visualmente a análise de conteúdo exploratória sobre as três versões da minuta de PL do programa Future-se através de nuvens de palavras e grafos. Trata-se de um recurso que apresenta sinteticamente as mudanças pelas quais passou a proposta, sem a necessidade de descrever todos os seus dispositivos ou de compará-los textualmente um a um, como feito por Ximenes (2019). A compreensão completa das alterações, contudo, requer a consulta direta aos textos de origem e a sua comparação.

Como visto na justificativa para exclusão de algumas expressões das nuvens de palavras, houve substituição de IFES por Universidades e Institutos Federais, da primeira para as duas versões seguintes. Com essa alteração a intenção do governo parece ser estender o programa Future-se para as instituições de ensino ligadas às Forças Armadas (Ministério da Defesa), como o Instituto Militar de Engenharia (IME)<sup>7</sup>, conforme oficialmente divulgado e anunciado publicamente em audiência pública no Senado Federal.<sup>8</sup>

Conforme analisamos, as duas versões elaboradas pelo Grupo de Especialistas Jurídicos trouxeram aperfeiçoamentos na técnica jurídica, passaram a trabalhar com novos conceitos e referências a normas já existentes. Foram incluídas as fundações de apoio ao lado das organizações sociais, como entidades que podem intermediar

7 Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=81811:instituto-militar-de-engenharia-quer-aderir-ao-future-se&catid=212](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=81811:instituto-militar-de-engenharia-quer-aderir-ao-future-se&catid=212). Acesso em: 10 dez. 2019.

8 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoaudiencia?id=17327>. Acesso em: 10 dez. 2019.



as relações de captação de recursos. O eixo de gestão perdeu força, e a expressão “inovação” foi reforçada para justificar os principais objetivos anunciados do programa: propiciar fontes adicionais de financiamento e incentivar o incremento da captação de recursos próprios pelas IFES.

O exercício de análise de conteúdo feito neste texto reforça o argumento que vem sendo desenvolvido pelos coautores do trabalho, no sentido de que a primeira versão do Future-se, embora sabidamente preliminar, bastante confusa e com graves debilidades de redação e técnica legislativa, tinha sentido mais explícito de interferência na autonomia das IFES, ao eleger como eixo a gestão e governança e como ferramenta as OS, condicionando a adoção desse modelo para a autorização de captação de recursos privados (STUCHI et al., 2020).

A análise dos grafos e nuvens de palavras produzidos acima revela uma mudança substancial das palavras mais relevantes entre a primeira e as duas versões seguintes do programa Future-se. Inicialmente descrito com base nos eixos gestão e organização social, o programa passa a apresentar linhas em torno de outros eixos: “fundo”, “contrato” e “inovação”, na segunda versão; e “fundo”, “lei” e “inovação”, na terceira. O Fundo Patrimonial e o FSC passam a ser estruturantes do programa, ficando a gestão por meio de organizações sociais em segundo plano, na dependência do contrato de desempenho e de outras leis. O destaque da palavra “lei” na última versão ajuda a ilustrar o aperfeiçoamento técnico-jurídico das minutas. Enquanto nas primeiras se identificavam regras repetitivas ou conflitantes com a legislação em vigor, especialmente no que diz respeito às regras sobre organizações sociais e sobre inovação tecnológica; na terceira, optou-se por enxugar alguns artigos e aumentar as referências expressas às leis em vigor, como a Lei n. 9.637/1998, das OS, e as Leis n. 10.973/2004 e n. 13.243/2016, que tratam de inovação.

Da segunda para a terceira versão também se manifesta o recuo do MEC quanto a aspectos mais polêmicos referidos diretamente

no projeto, resultado da crítica qualificada e das mobilizações sociais contrárias ao Future-se. Assim, foram eliminados do texto, sem maiores alterações, diversos dispositivos, com destaque para a obrigação de reduzir despesas com pessoal, a bonificação salarial aos servidores por fora da folha de pagamentos e a previsão de um Comitê Gestor do programa externo às IFES. É fato que a publicização das versões, ainda que por procedimentos falhos, impulsionou a crítica que, em parte incorporada, foi tornando o texto mais objetivo e claro.

Nesse sentido, a terceira versão é mais enxuta quando comparada à segunda, com técnica que evita entrar em temas polêmicos ou que poderiam, se necessário, ser endereçados posteriormente a cláusulas do contrato de desempenho ou a alterações de leis específicas, como a das OS e as de inovação tecnológica. Assim, a 3ª minuta se concentra em regular contrato de desempenho entre o MEC e as instituições de ensino, além de criar o regramento para que o Fundo Patrimonial do Future-se e o FSC possam operar com segurança para investidores privados.

Em todas as versões, contudo, de forma mais ou menos explícita, o sentido de redução da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das IFES se mantém (STUCHI et. al., 2020), fato que exigirá das comunidades acadêmicas e das associações representativas seguir qualificando a crítica e, oferecendo informação qualificada e alternativas à reforma da educação superior brasileira.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Minuta de Projeto de Lei versão do Programa Future-se**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 19 jul. 2019a. Disponível em: [http://estaticog1.globo.com/2019/07/19/programa\\_futurese\\_consultapublica.pdf](http://estaticog1.globo.com/2019/07/19/programa_futurese_consultapublica.pdf). Acesso em: 4 nov. 2019.
- BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria n. 1.701, de 30 set. 2019b**. Disponível em: [www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n](http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n)

- [1.701-de-30-de-setembro-de-2019-219146108](#). Acesso em: 19 nov. 2019.
- BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Minuta de Projeto de Lei versão do Programa Future-se. GT-Portaria MEC n. 1.701**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 14 de out. 2019c. (mimeo.)
- BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Minuta de Projeto de Lei versão do Programa Future-se. GT-Portaria MEC n. 1.701**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 16 out. 2019d. Disponível em: [http://estaticog1.globo.com/2019/10/16/minuta\\_de\\_anteprojeto\\_de\\_lei\\_futurse\\_gt\\_portaria\\_1701\\_16102019.pdf](http://estaticog1.globo.com/2019/10/16/minuta_de_anteprojeto_de_lei_futurse_gt_portaria_1701_16102019.pdf). Acesso em: 26 out. 2019.
- CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: Um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em Psicologia**, Ribeirão Preto/SP, v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013. <http://dx.doi.org/10.9788/TP2013.2-16>
- PALHARES, I. Para aderir ao Future-se, universidades terão compromisso de redução de gasto com professores. **Terra**, 15 out. 2019. Disponível em: [www.terra.com.br/noticias/educacao/para-aderir-ao-future-se-universidades-terao-compromisso-de-reducao-de-gasto-com-professor-es.1b22cb3c95c70a585e48fd99f0cda1eb71t86psf.html](http://www.terra.com.br/noticias/educacao/para-aderir-ao-future-se-universidades-terao-compromisso-de-reducao-de-gasto-com-professor-es.1b22cb3c95c70a585e48fd99f0cda1eb71t86psf.html). Acesso em: 5 dez. 2019.
- STUCHI, C. G.; XIMENES, S. B.; PIPINIS, V.; VICK, F. Velhas tendências, novos arranjos: a autonomia universitária frente às propostas de Organizações Sociais e Fundos Patrimoniais. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba/PR, v. 14, n. 1, 2020. (no prelo)
- XIMENES, S. B. **Quadro comparativo e analítico entre as versões do Future-se**. Nov. 2019. Disponível em: [https://drive.google.com/open?id=1\\_b3-3O29CjRbox9Q4XuTLFKT2u2R9DvV](https://drive.google.com/open?id=1_b3-3O29CjRbox9Q4XuTLFKT2u2R9DvV). Acesso em: 5 dez. 2019.

# **APONTAMENTOS SOBRE A CONFIGURAÇÃO JURÍDICA DO PROGRAMA FUTURE-SE E O MODELO DE GESTÃO POR ORGANIZAÇÕES SOCIAIS**

**CAROLINA GABAS STUCHI**

Lançada no dia 17 de julho de 2019, a proposta do Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores – Future-se, de acordo com o Ministério da Educação (MEC), pretende aumentar a autonomia administrativa, financeira e de gestão das universidades e institutos federais em todo o país. A versão inicial da proposta do programa (BRASIL, 2019a) previa a adesão voluntária das universidades e institutos federais. A mais recente (BRASIL, 2019b), condiciona a participação a um contrato de desempenho. A partir de uma análise jurídica da proposta, especialmente do modelo de gestão, argumento que o caráter voluntário do programa é questionável e que a autonomia das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) se encontra ameaçada.

## **AS IRREGULARIDADES DO PROCESSO DE CONSULTA PÚBLICA**

Após o anúncio do programa, o MEC abriu consulta pública sobre as diretrizes gerais apresentadas.<sup>1</sup> Curiosamente, a consulta foi gerenciada por uma Organização Social (OS) sem contrato específico para essa atividade, o CGEE (Centro de Gestão e

1 A consulta foi disponibilizada em: <https://isurvey.cgEE.org.br/future-se>. Acesso em: 3 set. 2019.

Estudos Estratégicos), e não pela Presidência da República. Em pouco mais de 40 dias, 59.204 pessoas se cadastraram, das quais apenas 20.462 responderam pelo menos uma pergunta do formulário.<sup>2</sup>

A minuta de Projeto de Lei (BRASIL, 2019a), no entanto, não foi objeto da consulta. Descumpriram-se vários requisitos do Decreto n. 9.191/2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos. Não houve publicação da íntegra da proposta nem dos termos da consulta no Diário Oficial da União. Não houve divulgação da proposta de ato normativo, acompanhada de parecer jurídico, parecer de mérito ou outras manifestações técnicas sobre a proposta. Não houve diagnóstico dos problemas que o programa pretende enfrentar, nem apresentação de dados capazes de embasar a viabilidade das propostas. Além disso, o prazo da consulta foi extremamente exíguo, sem considerar a especificidade das instâncias decisórias das IFES, a matéria em pauta, sua complexidade, o impacto de alteração de outras leis de natureza e temas variados.

Na tentativa de contornar as críticas recebidas ao teor da proposta e às irregularidades no processo de consulta, o MEC publicou a Portaria n. 1.701/2019 (BRASIL, 2019c), que instituiu um Grupo de Especialistas Jurídicos para consolidar as propostas apresentadas na “pré-consulta” e elaborar proposição legislativa acerca do Programa, no prazo de 15 dias. Notícias davam a entender que governo publicaria uma Medida Provisória<sup>3</sup>, mesmo sem que se verificassem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62 da Constituição Federal (CF).

2 Dados constantes na matéria disponíveis em: <https://infonet.com.br/noticias/educacao/consulta-publica-do-future-se-registrou-quase-60-mil-cadastrados>. Acesso em: 3 set. 2019.

3 Vide matéria disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/08/governo-bolsonaro-estuda-mandar-medida-provisoria-para-aprovar-future-se.shtml>. Acesso em: 2 set. 2019.

Ao constatar as ilegalidades desse processo, o Ministério Público Federal ingressou com Ação Civil Pública<sup>4</sup> para que os efeitos de tal portaria fossem suspensos e que a consulta pública fosse refeita, cumprindo-se todos os seus requisitos. Mesmo sem decisão judicial, o MEC se pronunciou à imprensa sobre o caráter preliminar da primeira consulta e se comprometeu a cumprir o disposto no Decreto n. 9.191/2017.

## **A PROPOSTA DO FUTURE-SE E A REGRA DE ADEÇÃO**

O Future-se surge no contexto do Novo Regime Fiscal, introduzido na CF pela Emenda Constitucional n. 95/2016, cuja constitucionalidade está sendo questionada no STF pela ADI 5680, considerando a vedação de retrocesso social. Só por isso, deveria ser rejeitado.

Mesmo com uma proposta inicial confusa, sem boa técnica legislativa e com inúmeras inconsistências jurídicas, o Future-se tem sentido claro de redução da autonomia e de privatização da gestão das IFES. Subverte o pacto constituinte, propaga a ideia de que educação é custo, e que o Estado existe para ser enxuto e não para ofertar serviços públicos e para garantir direitos. Sinaliza a redução da responsabilidade do Estado com o financiamento da educação superior pública. Sem qualquer documento ou estudo, parte do pressuposto de que as IFES são ineficientes e que a solução passa pela adoção de um modelo de gestão privada das universidades e institutos federais por meio, precipuamente, de OS, regidas pela Lei n. 9.637/1998. E, mais grave, considera que a educação pode ser (ou é desejável que seja) transformada em mercadoria, em negócio rentável.

4 Disponível em: [www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/noticias/mpf-pede-a-justica-que-ministerio-da-educacao-refaca-consulta-publica-sobre-o-future-se-observando-normas-legais](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/noticias/mpf-pede-a-justica-que-ministerio-da-educacao-refaca-consulta-publica-sobre-o-future-se-observando-normas-legais). Acesso em: 10 nov. 2019.

Na sua primeira versão, a técnica jurídica adotada para a implementação do programa é a adesão. A minuta de Projeto de Lei (BRASIL, 2019a) tem vários artigos que tratam de compromissos que devem ser assumidos pelas IFES sem nenhuma garantia do que elas vão receber (incentivos), constituindo uma espécie de “cheque em branco”. De acordo com o art. 2º, ao aderir ao Future-se, as IFES se comprometem a: I – utilizar a OS contratada para o suporte à execução de atividades do programa, desenvolvidas nos institutos e nas universidades federais; II – adotar as diretrizes de governança dispostas na lei, inclusive ao Sistema de Governança a ser indicado pelo Ministério da Educação; e III – adotar programa de integridade, mapeamento e gestão de riscos corporativos, controle interno e auditoria externa. O caráter de adesão voluntária à proposta, portanto, é bastante questionável.

Na versão mais recente (BRASIL, 2019b), a técnica é aprimorada. Somem os compromissos e surge a figura do contrato de desempenho (art. 3º, I), instrumento jurídico a ser celebrado entre as IFES e o MEC, formalmente caracterizado pela consensualidade. A cláusula de redução da despesa com pessoal, que chegou a ser cogitada, também desaparece da versão mais recente. Entretanto, fica subentendido que os compromissos da primeira versão devem se tornar cláusulas obrigatórias do referido contrato, cabendo ao MEC definir os indicadores de resultado e a forma de sua execução para que as IFES recebam, como contrapartida, os chamados “benefícios especiais” (art. 3º, I e II; art. 6º; art. 8º, BRASIL, 2019b), que se resumem à possibilidade de as IFES receberem recursos de fundos privados. As Organizações Sociais e as fundações de apoio se tornam instrumentais para o atingimento dos resultados (Capítulo 3). Não se vislumbra a ampliação de recursos públicos, atual reivindicação das IFES, nem ganhos de autonomia administrativa ou de gestão financeira.

## **O MODELO DE GESTÃO POR ORGANIZAÇÕES SOCIAIS**

De acordo com o art. 3º da primeira minuta de Projeto de Lei do Future-se (BRASIL, 2019a), a operacionalização do programa se daria, necessariamente, por meio de contratos de gestão, firmados pela União e pela IFES com OS cujas atividades fossem relacionadas às finalidades do Programa. Já na última versão (BRASIL, 2019b), as OS aparecem ao lado das fundações de apoio como instrumentos para o atingimento dos resultados do programa. O novo texto faz parecer que a adoção do modelo de OS é opcional, mas uma leitura mais atenta mostra que as entidades privadas (OS ou fundações de apoio) são essenciais para a captação de recursos próprios pelas IFES e para intermediar a relação destas com os fundos privados – patrimoniais e de investimento. A versão inicial previa que os contratos de gestão fossem celebrados com OS já qualificadas pelo MEC ou por outros ministérios, sem a necessidade de chamamento público, desde que o escopo do trabalho esteja no âmbito do contrato de gestão já existente. Na apresentação do programa, no entanto, o Secretário de Educação Superior do MEC admitiu a possibilidade de um novo processo de qualificação das OS para selecionar aquelas que irão participar do programa. Na versão atual, admite-se que os Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT) previstos na Lei n. 13.243/2016 possam ser transformados em OS (BRASIL, 2019b, art. 14, §3º). Havia a previsão de que as OS contratadas tivessem escritórios ou representações nas dependências das IFES. Dentre as competências da OS, de acordo com o art. 4º da primeira versão (BRASIL, 2019a), estava: I – apoiar a execução das atividades vinculadas aos eixos do programa – gestão, governança e empreendedorismo; pesquisa e inovação; internacionalização; II – apoiar a execução de planos de ensino, extensão e pesquisa das IFES; III – realizar a processo (*sic*) de gestão dos recursos relativos a investimentos em empreendedorismo, pesquisa, desenvolvimento e inovação; IV – auxiliar na gestão patrimonial



dos imóveis das IFES participantes; V – exercer outras atividades inerentes às suas finalidades.

Mesmo com a supressão desses dispositivos na atual versão (BRASIL, 2019b), algumas atividades de intermediação aparecem ao longo do novo texto, como a possibilidade de o MEC repassar a rentabilidade das cotas do Fundo Soberano do Conhecimento diretamente para as Organizações Sociais participantes do programa (art. 32, §1º) e a autorização dada à União para doar bens imobiliários às OS, desde que estas integralizem referidos bens no Fundo Soberano do Conhecimento (art. 33). Nas duas versões, o modelo de OS previsto para o programa Future-se é diferente daquele previsto na legislação federal.

As OS foram criadas no bojo da Reforma do Estado dos anos 1990, a chamada “Reforma Bresser”. Idealizadas a partir de um diagnóstico de crise do Estado, elas foram pensadas para dar conta dos chamados serviços não-exclusivos do Estado. De acordo com o documento orientador da Reforma, as próprias universidades seriam transformadas em OS e extintas enquanto autarquias (BRASIL, 1998). A estratégia da reforma se apoiava na “publicização” dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, na sua absorção por um setor público não-estatal que, uma vez fomentados pelo Estado, assumiriam a forma de OS. O contrato de gestão entre o poder público e a OS viabilizaria a ação pública com mais agilidade e maior alcance, em razão de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho estatal. Em compensação, seus dirigentes seriam chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição. Por essa razão, a lei federal em vigor prevê um alto percentual de participação do poder público nos conselhos de administração das OS.

A constitucionalidade da lei que regula as OS foi questionada no STF logo após a sua publicação, em 1999, mas o julgamento só se deu em 2015 (ADI 1923). Nesse intervalo, muitos estados e municípios publicaram leis próprias com modelos de

Organizações Sociais muito diferentes do federal, e foram sendo criadas no Brasil OS de naturezas muito diversas, com contratos de gestão bastante variados. Talvez pela variedade de modelos existentes, quando o STF decidiu pela constitucionalidade da lei e estabeleceu os parâmetros para a sua interpretação, a decisão colaborou para deixar seu desenho jurídico ainda mais confuso. Em resumo, o STF entendeu que as OS não integram a administração pública, mas devem observar os princípios do art. 37 da CF na forma de contratar bens, serviços e pessoal, aprovando regulamentos próprios. Nesse sentido, afastou qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas, da aplicação de verbas públicas. No entanto, ao autorizar a prestação de serviços públicos sociais, como educação, por entidades privadas, e não definir parâmetros de complementariedade do setor privado, abriu perigoso precedente para a total desresponsabilização estatal.

Somente dois anos após a decisão do STF, através do Decreto n. 9.191/2017, o governo federal (Michel Temer) regulamentou a lei das OS, dando especial ênfase ao Programa Nacional de Publicização (PNP), destinado à absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos da União pelas Organizações Sociais qualificadas e ao procedimento de chamamento público para a qualificação de entidades, em cumprimento à decisão do STF. Mais recentemente, foi editada pelo Ministério da Economia a Portaria n. 297/2019, detalhando esses procedimentos. De acordo com esses regulamentos, a proposta de publicização de atividades deve ser encaminhada pelo ministério correspondente contendo justificativa e razões que fundamentam a conveniência e a oportunidade da opção pelo modelo de OS, bem como todas as informações pertinentes à tomada de decisão, inclusive demonstração de custo-benefício esperado e estimativa de recursos financeiros para o desenvolvimento da atividade durante os primeiros anos de vigência do contrato de gestão.

Mesmo após as regulamentações e as declarações de que

o modelo de OS deve ser incentivado na proposta de reforma administrativa do atual governo<sup>5</sup>, não há notícias de estudo de publicização ou de processo de seleção para a qualificação de OS dentro dos objetivos do Future-se. Não há precedente de contrato de gestão firmado diretamente pelas IFES com OS. Via de regra, elas aparecem como intervenientes ou são feitos termos de cooperação dentro do contrato de gestão firmado pelo MEC ou pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

## **MODELOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE OS E AS EXPERIÊNCIAS NA ÁREA EDUCACIONAL**

As leis estaduais e municipais que tratam de OS costumam dispor sobre modelos significativamente diferentes do federal. Muito utilizados nas áreas de saúde e cultura, as leis geralmente não exigem estudos de publicização e as OS surgem de iniciativas da sociedade civil, que oferece seus serviços ao poder público, diferentemente das fases regulamentadas no caso federal.

As principais diferenças entre os modelos de cada esfera de governo se referem: i) à composição dos Conselhos de Administração, pois a maioria das leis não prevê grande participação do poder público como na lei federal; ii) à exigência de que o contrato de gestão seja precedido de processo seletivo público, embora os modelos de chamamento para qualificação e seleção da OS a ser contratada variem muito; e iii) a diferentes regras sobre o próprio contrato de gestão, observando-se que quase sempre tais regras são minimalistas no caso das leis locais.

A literatura sobre o tema aponta o crescimento e a banalização desse tipo de parceria, especialmente na área da saúde, com a

5 Alguns pontos da reforma administrativa em formulação estão disponíveis em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunas/servidores-publicos-serao-a-bola-da-vez-de-bolsonaro>. Acesso em: 4 set. 2019.

participação de entidades sem experiência, estrutura própria ou tradição na área de atuação. A entrada desse perfil de OS nos processos de seleção reforçou a noção de que o contrato de gestão pode ser um instrumento voltado apenas à intermediação de mão-de-obra, o que tem levado muitos Tribunais de Contas a interpretar esses contratos como terceirização de pessoal para efeitos do cômputo de despesas com pessoal, conforme dispõe o art. 18, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n. 101/2000) (VILLELA & DONNINI, 2018, p. 39-40).

Ao lado das parcerias mais tradicionais no âmbito da administração pública, que compram vagas nas organizações privadas, surgiram modelos de parceria na área educacional em que as OS cumprem papel de intermediação entre as secretarias de educação e as escolas públicas. Tais experiências merecem a nossa atenção por guardarem similaridade com o modelo proposto no Future-se.

No caso da Paraíba, por exemplo, o edital publicado em 2017<sup>6</sup> previa a contratação de OS para a “gestão pactuada das ações e serviços de apoio escolar”, que envolvia algumas atividades alegadamente não pedagógicas: secretariado, zeladoria, limpeza, segurança, manutenção, etc. e outras de apoio à gestão educacional, como “suporte à educação inclusiva”, “suporte pedagógico”, “acompanhamento pedagógico do aluno” e “suporte ao professor”. Em que pesem as longas especificações técnicas sobre a qualificação das OS a serem contratadas e dos compromissos que deveriam assumir, o que o edital previa, de fato, era um contrato de gerenciamento de unidades públicas de ensino, substituindo o aparato de servidores públicos e de gestão estatal. Os custos substanciais dos contratos estão na contratação de pessoal (VILLELA & DONNINI, 2018).

O governo de Goiás, desde 2015, tenta implementar

6 Disponível em: [http://static.paraiba.pb.gov.br/2017/07/EDITAL\\_OS-final.pdf](http://static.paraiba.pb.gov.br/2017/07/EDITAL_OS-final.pdf). Acesso em: 10 nov. 2019.

modelo similar, mas os editais de chamamento público e as contratações têm sido suspensos por pressão das comunidades escolares e questionamentos do Ministério Público (SOUZA & FLORES, 2018).

Nesse modelo de intermediação, algumas questões se colocam: i) Por que contratar uma OS qualificada por sua atuação na área educacional, se o principal interesse está no gerenciamento e não na prestação do serviço educacional propriamente dito? ii) Como ficam os mecanismos e instâncias de gestão democrática escolar com a entrada de um ente privado no gerenciamento da escola? (VILLELA & DONNINI, 2018).

Embora recentes, na descrição de tais experiências, há relatos de relações jurídicas marcadas por incertezas, incongruências e irregularidades junto aos Tribunais de Contas. Trata-se de um arranjo que se afasta do modelo originalmente concebido, de fomento a serviços públicos sociais ofertados por entidades privadas, e cujos ganhos de eficiência ainda não foram demonstrados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir das breves considerações sobre o modelo federal e das experiências estaduais na área da educação, percebe-se o modelo de contrato de gestão com OS previsto nas minutas de Projeto de Lei do Future-se, ainda que faça referência expressa à legislação federal, é atípico e deixa várias questões jurídicas a serem enfrentadas, entre elas:

- 1.** Como se daria a participação das IFES contratantes no Conselho de Administração das OS, considerando a regra de 20 a 40% de participação do poder público, conforme o art. 3º, I e III da Lei n. 9.637/1998?
- 2.** Como seria possível uma ou mais OS firmarem contrato de gestão com várias IFES, com base na legislação federal, se o contrato de gestão é com o órgão que qualifica a OS e só quem pode fazer isso é o MEC, e não suas autarquias?

E como fica a regra de que cada OS tenha apenas um contrato de gestão (Decreto n. 9.190/2017, art. 29), tendo em vista o alto custo administrativo do contrato de gestão: comissão de avaliação, relatórios de execução semestral e anual, contabilidade segregada, gestão de indicadores e metas?

3. Como se daria o pagamento do contrato de gestão sem garantia de recursos aprovados na legislação orçamentária, quando a lei da OS exige previsão de orçamento pelos quatro primeiros anos do contrato? Seria possível a formalização de um contrato de gestão somente mediante a autorização de captação de recursos privados pela OS contratada?
4. Como seria feita a cessão de servidores públicos, considerando que a legislação fala em ônus para o poder público (Lei das OS, art. 14) e a primeira versão do Future-se previa ônus para a OS?
5. Como ficariam os bens públicos repassados condicionalmente para a OS? São bens que serviriam para a realização da atividade contratada, para a geração de recursos a partir de parcerias privadas, ou para aporte em fundos de investimento?

Como se percebe, o modelo de OS do Future-se não segue o modelo federal, cuja proposta na “Reforma Bresser” era transformar as próprias IFES em OS, extinguindo-se as autarquias. Também não parece se enquadrar no que o STF chama de “ação de fomento público no domínio social”. Ao flertar com as experiências estaduais de OS intermediadoras, que fazem a gestão mista de unidades públicas de ensino, confunde propositalmente o que é área meio e área finalística, e acaba propondo uma centralização da gestão das IFES pelo MEC, ferindo frontalmente a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades, prevista no art. 207 da CF.

Esse desenho gera sobreposição de instâncias decisórias:

conselhos e instâncias de gestão democrática das IFES (especialmente os Conselhos Universitários, Reitorias e Pró-Reitorias); Conselhos de Administração das OS (dos quais o poder público obrigatoriamente faz parte); organizações e conselhos dos fundos previstos; e as instâncias do próprio programa. Gera, ainda, sobreposição de controles sobre as IFES, OS, fundos e MEC, com imposição de custos e, conseqüentemente, ineficiência. Induz a contratações de pessoal via OS, sem concurso público e com regime celetista ou horista. Induz a saída dos docentes do Regime de Dedicção Exclusiva, enfraquecendo a pesquisa não “mercantilizável” e, em especial, as atividades de extensão. Estimula o denunciismo ideológico, ainda que a versão mais recente da proposta tenha deixado de exigir das IFES e das OS a criação de ouvidorias para o recebimento de denúncias, e das IFES “a incorporação de padrões elevados de conduta para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de suas entidades” (BRASIL, 2019a, art. 11, III).

Conclui-se, assim, que o modelo de gestão apresentado pelo Future-se contraria a Constituição Federal e a legislação sobre educação superior pública, cria grande insegurança jurídica e, diferentemente do que anuncia, não apresenta qualquer evidência de ganho de eficiência.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL; MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO; SECRETARIA DA REFORMA DO ESTADO. **Organizações Sociais**, 5ª ed. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 2) Disponível em: [www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/OS/caderno2.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/OS/caderno2.pdf). Acesso em: 6 set. 2019.
- BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Minuta de Projeto de Lei versão do Programa Future-se**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 19 jul. 2019a. Disponível em: <http://estaticog1.globo>.

- [com/2019/07/19/programa\\_futurese\\_consultapublica.pdf](http://com/2019/07/19/programa_futurese_consultapublica.pdf). Acesso em: 4 nov. 2019.
- BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Minuta de Projeto de Lei versão do Programa Future-se. GT-Portaria MEC n. 1.701**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 16 out. 2019b. Disponível em: [http://estaticog1.globo.com/2019/10/16/minuta\\_de\\_anteprojecto\\_de\\_lei\\_futurese\\_gt\\_portaria\\_1701\\_16102019.pdf](http://estaticog1.globo.com/2019/10/16/minuta_de_anteprojecto_de_lei_futurese_gt_portaria_1701_16102019.pdf). Acesso em: 26 out. 2019.
- BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria n. 1.701, de 30 set. 2019c**. Disponível em: [www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.701-de-30-de-setembro-de-2019-219146108](http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.701-de-30-de-setembro-de-2019-219146108). Acesso em: 19 nov. 2019.
- SOUZA, F. A.; FLORES, M. M. L. Organização social de educação e seu financiamento: a nova panaceia para educação de Goiás? **Revista HISTEDBR on-line**, Campinas/SP, v. 18, n. 3 [77], p. 798-825, 2018. <https://doi.org/10.20396/rho.v18i3.8651788>
- VILLELA, M.; DONNINI, T. L. F. Organizações sociais na educação: contexto histórico e legislativo e análise de uma experiência em fase de implementação. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, Belo Horizonte, v. 12, n. 24, p. 29-59, 2018. <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/33009>



# FUNDOS PATRIMONIAIS: O INTERESSE DA FILANTROPIA EMPRESARIAL NO FUTURE-SE E NAS DEMAIS POLÍTICAS PÚBLICAS

FERNANDA VICK

## INTRODUÇÃO

Para contribuir com o debate da financeirização do ensino superior público, em pauta desde a primeira versão do Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – Future-se (BRASIL, 2019a; 2019b), este ensaio apresenta as linhas gerais das operações por fundos patrimoniais, ou *endowments*, da Lei n. 13.800/2019 (BRASIL, 2019c), a partir da identificação de atores e interesses mobilizados na regulamentação deste modelo jurídico. Trata-se de uma perspectiva crítica à narrativa pautada por um suposto interesse público e filantrópico que envolve a lei dos fundos patrimoniais, destacando o *lobby* de grupos de interesse (MANCUSO & GOZETTO, 2013) na tramitação legislativa e na implementação da lei e a conveniência de efeitos jurídicos do seu arranjo para interesses da filantropia empresarial (BALL, 2014) nas estruturas públicas das políticas sociais, inclusive o ensino superior.

A perspectiva sobre as operações da lei dos fundos patrimoniais deste ensaio foi construída pela descrição dos efeitos do seu modelo para a dinâmicas entre atores públicos e privados na prestação das políticas públicas, projetando uma possível aplicação da lei: a que atende aos interesses particulares de certos atores em seu funcionamento, presentes no processo de consolidação legislativa deste arranjo jurídico.<sup>1</sup>

1 A lei prevê que os fundos patrimoniais apoiem instituições públicas e privadas. Em

Este ensaio tem duas partes: na primeira, relata-se o contexto da aprovação da lei, o conteúdo das principais iniciativas legislativas e o alinhamento do seu percurso à agenda de interesses identificados na Coalizão pelos Fundos Filantrópicos; na segunda, apresentam-se as principais características desta lei para as dinâmicas entre instituições públicas e privadas na prestação das políticas sociais, apontando, por fim, sua utilidade para o Future-se.

## **LEI DOS FUNDOS PATRIMONIAIS: CONTEXTO DE APROVAÇÃO, ATORES E INTERESSES**

A Medida Provisória (MPV) n. 851, de 10 de setembro de 2018 (BRASIL, 2018a), convertida na Lei n. 13.800, de 4 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019a), trouxe determinações jurídicas sobre doações a fundos patrimoniais privados (*endowments*) para ações de interesse público, institutos e formas de sua operação e um novo marco de parceria de agentes privados com a Administração Pública.

A narrativa predominante desse debate envolve autonomia e protagonismo das organizações sociais, a sustentabilidade de suas ações, segurança e estímulo para a filantropia em geral e, quanto à interação com o Estado, o fomento na forma de benefícios tributários. Nesses termos, os fundos filantrópicos são criados para receber doações destinadas a sustentar causas ou organizações, seus recursos são aplicados no mercado financeiro para conservar seu valor e, a partir do rendimento, seguir financiando esses objetivos, estimulando dessa forma a cultura de doações. Contudo, a agenda de parte dos grupos que incidiram na tramitação da lei acabou consolidando um modelo de ação bastante auspicioso para os interesses privados nas estruturas públicas das políticas sociais.

relação às públicas, a lei estabelece, portanto, um novo regime jurídico de parceria. A crítica deste ensaio se aplica a esta dimensão da aplicação da Lei n. 13.800/2019, e não ao modelo de ação social por fundos privados como um todo.

Assim, embora resgate e dialogue com vários projetos propostos a partir de 2010<sup>2</sup>, o modelo jurídico aprovado na Lei n. 13.800/2019 foi bastante alterado em relação às discussões originais dos fundos patrimoniais, consolidando-se no formato atual nos últimos dois anos do seu debate legislativo, especialmente com a edição da sua Medida Provisória. Todo esse processo contou com atuação expressiva da iniciativa identificada como Coalizão pelos Fundos Filantrópicos, rede composta por pessoas e organizações, dentre fundações, empresas e escritórios de advocacia, na qual se destacam dois protagonistas: o Instituto para Desenvolvimento do Investimento Social Privado – IDIS – e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE.<sup>3</sup>

Esses atores representam parte do campo da ação privada de interesse público que advoga a sustentabilidade de ações da sociedade organizada com centralidade na garantia de direitos, ou seja, são financiadores de ações sociais. Assim, apesar de inseridos no grande conceito de organizações da sociedade civil, trata-se de um grupo específico, o da filantropia corporativa, formado por empresas, fundações e institutos de origem empresarial ou familiares<sup>4</sup> que associam doação e/ou investimento por resultados e envolvimento direto com comunidades de políticas na busca por espaço em campos até então de exclusiva atuação do Estado e de

2 Projetos de Lei (PL) identificados em função da agenda dos grupos de interesses referidos neste ensaio: PL n. 6722/2010; PL n. 4.643/2012 e seu correspondente no Senado Federal, o PLC n. 158/2017; PL n. 3.612/2015; PLS n. 16/2015; PL n. 6.345/2016; PLS n. 160/2017; PL n. 8.512/2017; PL n. 7.641/2017; PL n. 8.694/2017. Norma já aprovada: Lei n. 13.479/2017 (fundos patrimoniais para instituições privadas sem fins lucrativos que atuam na política de saúde).

3 Informações sobre a Coalizão disponíveis em: [www.idis.org.br/coalizacao](http://www.idis.org.br/coalizacao). Acesso em: 10 dez. 2019.

4 Disponível em: <https://gife.org.br>. Acesso em: 10 dez. 2019. Dentre os associados do GIFE, 53% são fundações/institutos corporativos, 18% são empresas, 17% são fundações/institutos familiares e 12% são fundos independentes ou fundações comunitárias. Dentre os grupos familiares, a maioria se apresenta na forma de fundações e 84% deles têm a educação ou o ensino como prioridade de investimento (HARTNELL & MILNER, 2018).

organizações da sociedade civil; são referidos na literatura como “nova filantropia ou filantropia 3.0” (BALL, 2014, p. 121, 124).<sup>5</sup>

As duas instituições protagonistas da Coalizão pelos Fundos Filantrópicos se fizeram presentes nas audiências públicas de parte das tramitações legislativas aqui citadas (BRASIL, 2018b).

O IDIS, que representa a organização internacional *Charities Aid Foundation* no Brasil<sup>6</sup>, liderou a formação da Coalizão pelos Fundos Filantrópicos em junho de 2018 (IDIS, 2018a, 2019a), defendeu a ampliação do campo de ação dos fundos para todas as áreas de políticas sociais durante o debate da lei, benefícios tributários para as doações e para operações das gestoras dos fundos (IDIS, 2018b), incidiu sobre a atuação dos parlamentares para a aprovação da Medida Provisória (COALIZÃO PELOS FUNDOS FILANTRÓPICOS, 2018) e segue à frente dos esforços atuais pela regulamentação de diversos aspectos da Lei n. 13.800/2019, especialmente relacionados a imunidades e isenções (IDIS, 2019b).

Já o GIFE, que apoia a iniciativa da Coalizão pelos Fundos Filantrópicos, se define como “a associação dos investidores sociais do Brasil, sejam eles institutos, fundações ou empresas”. Trata-se de uma organização que reúne mais de 140 instituições que movimentam aproximadamente três bilhões de reais por ano em ações sociais, e que tem, entre as suas oito estratégias, o alinhamento do investimento social às políticas públicas.<sup>7</sup> Para o debate da lei dos fundos, o GIFE mobilizou sua agenda de trabalho no ano de

5 Esclareça-se que os atores aqui referidos se manifestam no debate público em nome de diversas organizações, desde pequenas associações que sobrevivem da árdua captação de recursos até importantes e milionárias fundações ligadas a grupos empresariais. A perspectiva deste ensaio se dirige à representação do último grupo.

6 Informação disponível em: <https://www.idis.org.br/sobre/caf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

7 Segundo dados do próprio GIFE, 71% dos investidores sociais fazem parcerias, ou seja, financiam projetos de terceiros; 45% destas parcerias são firmadas com órgãos e entidades públicas. Disponível em: <https://gife.org.br>. Acesso em: 10 dez. 2019.

2018 (GIFE, 2017), construiu um elaborado conjunto de críticas e sugestões à Medida Provisória (GIFE & FGV DIREITO SP, 2018) e colaborou na construção das emendas sugeridas pela Coalizão, destacando-se a ampliação do campo de ação pelos fundos, a simplificação de regras de governança para a gestora no interesse de grandes doadores, benefícios fiscais aos doadores e às atividades da gestora dos fundos, entre outros (GIFE, 2018).

O conteúdo e a evolução das propostas legislativas evidenciam que parte da agenda da regulamentação de fundos privados para fins sociais no Brasil acabou ganhando o escopo de viabilizar parcerias com o Estado na estrutura das políticas públicas em função de dois movimentos distintos: na origem, a pauta dos fundos surgiu da busca de alternativas para a diversificação do financiamento das instituições de ensino superior públicas; no curso das tramitações legislativas, o debate dos fundos filantrópicos foi ganhando essa característica da parceria com o Estado a partir da incidência de atores da agenda da filantropia corporativa, caminhando para um modelo jurídico que, por um lado, privilegia as preferências, a segurança jurídica e o poder decisório dos doadores e, por outro, estabelece a possibilidade da parceria com a Administração Pública.

Neste contexto, a MPV n. 851/2018 incorporou a evolução do debate das várias tramitações em curso, mas acrescentou os temas dessa agenda de interesses na tramitação da lei dos fundos: a possibilidade da parceria com a Administração Pública, a ampliação do rol de políticas públicas para operar com o modelo e a previsão de um arranjo de operações que, no caso da relação com o Estado, acabou estabelecendo uma dinâmica com dois núcleos, um público e um privado, intermediados pela figura da gestora do fundo e com efeitos sensíveis para o regime jurídico de controle das operações e para o poder de direção pelo Estado.

As demandas dos atores por isenções tributárias e benefícios fiscais (GIFE, 2018; LEVISKY NEGÓCIOS E CULTURA, 2017) movimentaram o debate da Medida Provisória, que chegou a consolidar um capítulo próprio, inteiramente vetado, prevendo

percentuais de dedução do lucro e da renda dos doadores (pessoas físicas e jurídicas) para fins de cálculo do Imposto de Renda (BRASIL, 2018c). Mas a agenda segue em curso, com a disputa do sentido de imunidades e isenções aplicáveis às organizações de assistência social, educação e saúde para que estas disposições alcancem as gestoras de fundos que atuam nessas áreas (COALIZÃO PELOS FUNDOS FILANTRÓPICOS, 2019).

Assim, no contexto de cortes de recursos para as políticas sociais, cujo efeito prático é a criação de novos campos para a atuação da iniciativa privada, uma tal agenda de interesses na regulamentação jurídica dos fundos para a parceria com o Estado assume a roupagem de um movimento de privatização que não vem acompanhado por um debate político adequado e transparente, mas ocultado pelo discurso do interesse público, da filantropia e do bem comum. É na perspectiva desses interesses subjacentes, portanto, que propomos a leitura sobre a possível aplicação do arranjo da lei.

## **LEI DOS FUNDOS PATRIMONIAIS: MODELO GERAL E IMPLICAÇÕES PARA O FUTURE-SE**

Argumenta-se, nesse tópico, que o regime jurídico da lei dos fundos patrimoniais e sua previsão de parceria com instituições públicas opera a desregulação das relações entre Estado e agentes privados no âmbito das políticas sociais. Seu arranjo não apenas favorece o amplo fluxo de recursos entre agentes privados e públicos, como tem potencial para esvaziar o poder de direção do Estado nas políticas públicas cuja prestação de serviço tenha relevante interesse econômico e um mercado organizado.

A Lei n. 13.800/2019 mobiliza os seguintes conceitos: fundo patrimonial, organização gestora de fundo patrimonial (OGFP), instituição pública apoiada, organização executora, instrumento de parceria e termo de execução de programa. Três aspectos gerais, resultantes da combinação desses conceitos, sintetizam as principais

características do modelo para as parcerias com o Estado: 1) a intermediação da relação entre doadores e as instituições públicas pela OGFP; 2) parceria juridicamente fragmentada; 3) o poder dos grandes doadores e os tipos de doação.

Destacamos, inicialmente, que o modelo de parcerias entre instituições públicas e as gestoras dos fundos inverte a lógica de financiamento: os agentes privados (pessoas físicas e jurídicas em geral), como doadores dos fundos patrimoniais criados com um propósito de interesse público específico (educação, saúde, meio ambiente, cultura, ciência e tecnologia, segurança pública, direitos humanos) é que financiam as instituições públicas nesses campos: elas se tornam instituições apoiadas, nos termos da lei.

A OGFP é uma pessoa jurídica sem fins lucrativos (associação ou fundação) que concentra todas as operações jurídicas formais da parceria (receber doações, firmar instrumento de parceria com instituições públicas, praticar atos para aplicar e gerir os recursos dos fundos, etc.) e opera no mercado das aplicações financeiras a partir das deliberações do seu Conselho de Administração e Comitê de Investimentos.<sup>8</sup> Praticando os atos no interesse do fundo privado, a OGFP acaba exercendo o papel de intermediação das relações entre doadores e a instituição pública na parceria, que tem dois núcleos distintos: entre doadores e OGFP de um lado (através do tipo de doação e dos poderes dos grandes doadores), e entre OGFP e instituições públicas de outro (pelo instrumento de parceria).

Quanto aos Fundos Patrimoniais, a lei os descreve como um “conjunto de ativos de natureza privada, através do qual se pode arrecadar, gerir e destinar doações para executar finalidades de interesse público” (BRASIL, 2019a). A separação entre patrimônio e pessoa jurídica (o fundo e sua gestora) serve explicitamente à

8 É de se questionar se o modelo jurídico das associações civis e das fundações de direito privado pode ser usado para as atividades estruturais de captação de recursos e aplicação no mercado financeiro. Em linhas gerais, essa função tem natural intuito lucrativo, típico das sociedades empresárias.

acomodação dos recursos dos doadores em dois campos distintos de regimes jurídicos<sup>9</sup>: ao doar os recursos ao fundo que, por força de lei, pode aplicá-los nas operações do mercado financeiro, os doadores não apenas os preservam, mas mantêm parte do poder sobre o destino desses recursos que, com o regime de poderes da doação, não são completamente removidos; por outro lado, ao associarem seus recursos à gestão de uma organização sem fins lucrativos, os doadores conferem prestígio social a esses recursos, com vistas a disputar a agenda dos benefícios fiscais e qualificar as suas demandas sob os auspícios da liberalidade filantrópica.

O poder dos doadores é característica do arranjo que, nas parcerias com o Estado, tem efeitos sobre o poder de direção das políticas públicas: a lei estabelece três tipos de doação e, com base nisso, atribui tipos de poderes aos doadores, em relação aos recursos doados. Duas dessas modalidades são doações condicionadas por ato do doador, determinando obrigações quanto ao destino do recurso (BRASIL, 2019a, art. 14, II e III). De forma pragmática, isso confere às pessoas jurídicas doadoras poderes para interferir, em alguma medida, na execução ou nas deliberações dos programas que os fundos vierem a apoiar, o que, no caso de grandes doadores, pode implicar amplo domínio sobre setores de políticas públicas. Aliás, aos grandes doadores dos fundos patrimoniais foi expressamente reservado o poder de supervisionar as decisões do Conselho de Administração da gestora do fundo (BRASIL, 2019a, art. 8º, §3º).

Por fim, o instrumento de parceria e o termo de execução de programa (art. 2º, VII e VIII) marcam a fragmentação jurídica da parceria: a OGFP pactua com a instituição pública o instrumento de parceria, um compromisso sem obrigações financeiras (art. 18), que lhe qualifica como captadora de recursos em nome de

9 A Coalizão reforça expressamente a necessidade de que a OGFP possa “investir financeiramente, de acordo com a Lei 13.800, sem impedimento ao exercício de seu direito à imunidade ou isenção” (IDIS, 2018b).



determinada política pública; a partir disso, a instituição pública pactua com organizações executoras o termo de execução de programa (art. 21).<sup>10</sup> Note-se, contudo, que a fragmentação jurídica não esvazia efetivos mecanismos de coordenação da parceria pela OGFP, já que o termo de execução de programa que as instituições públicas firmam com as organizações executoras devem estar especificados no instrumento prévio firmado com a OGFP (art. 19, II), confirmando a sua posição intermediadora no arranjo (BRASIL, 2019a).

É nesse aspecto que o modelo dos fundos patrimoniais acomoda as organizações sociais (OS) e o contrato de gestão (BRASIL, 1996) previstos na proposta do Future-se: a lei dos Fundos Patrimoniais, de forma indireta, condiciona as organizações executoras das parcerias firmadas com os fundos a assumirem a forma jurídica das OS para que possam pactuar termos de execução de programa com instituições públicas, conforme o art. 31 (BRASIL, 2019a).<sup>11</sup> Além disso, a última minuta do Future-se prevê dispensa de processo de chamamento para a contratação das OS no âmbito do programa (art. 14, §2º), o que confere ao MEC – responsável pela proposição da qualificação (BRASIL, 2017, art. 13) – e à OGFP, que decide pela celebração da parceria, o poder de condicionar os próprios parceiros contratuais das universidades.

10 Essa relação fragmentada e triangular foi ilustrada pelos atores da Coalizão, inclusive, com o exemplo do Future-se: “há uma estrutura segura e sólida para a gestão dos recursos, prevendo três figuras: a da Organização Gestora de Fundo Patrimonial, cuja responsabilidade exclusiva é de captar e gerir os fundos patrimoniais, para a destinação às instituições apoiadas; a Instituição Apoiada, que pode ser a universidade pública ou as IFES – Instituições Federais de Ensino Superior; e a Organização Executora, cuja função é exatamente fazer a execução financeira dos projetos pactuados com a universidade pública ou IFES, inclusive as atividades previstas no programa FUTURE-SE” (FABIANI & PASQUALIN, 2019).

11 Nas parcerias das OGFP com a Administração Pública, o referido artigo excluiu a aplicação da Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 8.666/1993), da Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSICIP), da Lei n. 9.790/1999 e da Lei n. 13.019/2014, regime jurídico da Administração Pública com as organizações da sociedade civil (MROSC), mas não excluiu o regime do Contrato de Gestão com as Organizações Sociais (Lei n. 9.637/1998).

Vale destacar, por fim, que a última proposta do Future-se (BRASIL, 2019c) se vale definitivamente do modelo de privatização de estruturas das políticas públicas viabilizada pela lei dos fundos para dar um passo bem mais ousado na financeirização do ensino superior público: o Future-se previu seus próprios fundos privados, o Fundo Patrimonial do Future-se e o Fundo Soberano do Conhecimento, como estratégia para desconstituir o orçamento público da educação superior e fazer de possíveis ganhos com a especulação financeira a fonte de investimento dessa política.

O Fundo Patrimonial do Future-se opera segundo o modelo dos fundos patrimoniais, conforme determina o art. 26 da minuta, sendo criado para apoiar as operações do próprio MEC, que se torna a instituição apoiada por seu próprio fundo privado. Para constituir o Fundo do Future-se, duas medidas foram determinadas pelo programa (BRASIL, 2019c): processo seletivo simplificado para a escolha da associação ou fundação que será a organização gestora do fundo (art. 26, §1º); e a possibilidade de doação de bens móveis e imóveis da União (art. 27, I e parágrafo único) para compor os ativos do fundo. Segundo o programa, ainda, as universidades e institutos federais também podem criar seus fundos patrimoniais (art. 26, §2º). A lei dos fundos, neste aspecto, equipara as fundações de apoio às OGFP, habilitando-as a captar e gerir recursos (BRASIL, 2019a, art. 2º, parágrafo único).

O Fundo Soberano do Conhecimento (FSC) é um fundo de investimento, um fundo de recursos privados que serve para operar aplicações financeiras sob a regulação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Segundo a proposta do Future-se (BRASIL, 2019c), a União deverá selecionar uma instituição financeira por processo seletivo simplificado para constituir esse fundo de investimento (art. 30, §1º) e, ainda, poderá suportar as despesas iniciais de sua estruturação (art. 30, §2º e 3º), poupando as instituições interessadas de qualquer risco para iniciar as operações. O FSC servirá para a própria União especular no

mercado financeiro, adquirindo suas próprias cotas para, com os rendimentos, aplicar nos programas de educação (art. 32).

Como se vê, a agenda de implementação dos fundos patrimoniais e a do Future-se estão em compasso. Numa perspectiva mais ampla sobre os efeitos dessa confluência, vale apontar que a criação de fundos privados para o MEC, a partir da doação financeira e de móveis e imóveis da União, combinada com os efeitos da Emenda Constitucional n. 95/2016, que limita as despesas de um exercício fiscal ao gasto do ano anterior (BRASIL, 2016), permite a desconstituição paulatina da memória do gasto público obrigatório, pois os recursos passam a operar fora da Conta Única do Tesouro Nacional, nos termos do art. 28, §1º do Future-se (BRASIL, 2019c), inviabilizando decisão por novos investimentos públicos enquanto perdurar o teto de gastos.

## **CONCLUSÃO**

O modelo jurídico dos fundos patrimoniais deu centralidade ao tratamento das parcerias entre o Estado e as organizações gestoras de fundos patrimoniais para a execução de políticas sociais. Este aspecto, por si, torna questionáveis os efetivos interesses de agentes privados do campo da filantropia corporativa e o discurso de liberalidade e voluntarismo que mobilizou o *lobby* na tramitação legislativa da Lei n. 13.800/2019, ainda mais no contexto de desmonte de estrutura das políticas públicas. As relações entre o Estado e esses agentes privados ficam relativamente desreguladas e subjacentes no modelo, a partir do protagonismo que o arranjo de operações conferiu à entidade sem fins lucrativos responsável pela gestão do fundo, a OGFP.

No caso do Future-se, a utilidade do regime dos fundos privados para os objetivos do MEC em sua implementação se tornou mais evidente na última versão: fomenta a criação, pelas universidades, dos próprios fundos privados, acomoda a posição das organizações sociais na parceria com as universidades públicas,

viabiliza a agenda de alienação dos bens públicos das instituições de ensino superior públicas para a constituição de fundos e para adoção definitiva da prática de especulação financeira pelo próprio Estado, como alternativa de investimento.

O arranjo dos fundos patrimoniais confere aos doadores amplos poderes, diretos e indiretos, para determinar a agenda das políticas sociais. Se adotado pelas instituições de educação superior, o modelo tem potencial para condicionar severamente as escolhas acadêmicas e pedagógicas das universidades, já que cabe aos doadores, em última análise, manter as doações que viabilizam as parcerias. Com a desconstituição paulatina do orçamento público, a partir da criação dos fundos privados pelo próprio MEC, a adesão ao modelo pelas universidades pode ser um caminho sem volta para uma política de ensino superior pública, autônoma, plural e inclusiva.

## REFERÊNCIAS

- BALL, S. J. **Educação Global S/A: novas redes políticas e o imaginário neoliberal**. Ponta Grossa, PR: Editora UEPG, 2014.
- BRASIL. **Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm). Acesso em: 10 dez. 2019.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm). Acesso em: 10 dez. 2019.
- BRASIL. **Decreto n. 9190, de 1º de novembro de 2017. Regulamenta o disposto no art. 20 da Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9190.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9190.htm). Acesso em: 10 dez. 2019.
- BRASIL. **Medida Provisória n. 851, de 9 de setembro de 2018c**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv851.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv851.htm). Acesso em: 10 dez. 2019.
- BRASIL. **Lei n. 13.800, de 4 de janeiro de 2019a. Autoriza a**

- administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais.** Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2019-2022/2019/ Lei/L13800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2019/ Lei/L13800.htm). Acesso em: 10 dez. 2019.
- BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Redação final da Medida Provisória n. 851-A de 2018. Projeto de lei de conversão n. 31 de 2018c.** Disponível em: [www.camara.leg.br/proposicoesWeb/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1699452&filename=RDF+1+%3D%3E+MPV+851/2018](http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1699452&filename=RDF+1+%3D%3E+MPV+851/2018). Acesso em: 10 dez. 2019.
- BRASIL; COMISSÃO MISTA DA MPV 851/2018. **Documentos de audiências públicas.** 13-14 nov. 2018b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/audiencias?codcol=2210>. Acesso em: 10 dez. 2019.
- BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Minuta de Projeto de Lei versão do Programa Future-se.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 19 jul. 2019a. Disponível em: [http://estaticog1.globo.com/2019/07/19/programa\\_futurese\\_consultapublica.pdf](http://estaticog1.globo.com/2019/07/19/programa_futurese_consultapublica.pdf). Acesso em: 4 nov. 2019.
- BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Minuta de Projeto de Lei versão do Programa Future-se.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 16 out. 2019b. Disponível em: [http://estaticog1.globo.com/2019/10/16/minuta\\_de\\_anteprojecto\\_de\\_lei\\_futurese\\_gt\\_portaria\\_1701\\_16102019.pdf](http://estaticog1.globo.com/2019/10/16/minuta_de_anteprojecto_de_lei_futurese_gt_portaria_1701_16102019.pdf). Acesso em: 26 out. 2019.
- COALIZÃO PELOS FUNDOS FILANTRÓPICOS. **Petição de alterações na regulamentação dos fundos patrimoniais filantrópicos.** São Paulo, 18 out. 2018. Disponível em: [www.idis.org.br/coalizao/carta/CartaParlamentares\\_out2018.pdf](http://www.idis.org.br/coalizao/carta/CartaParlamentares_out2018.pdf). Acesso em: 10 dez. 2019.
- FABIANI, P.; PASQUALIN, P. O Future-se pode ser mais simples e eficiente. **O Estado de São Paulo**, 28 ago. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-future-se-pode-ser-mais-simples-e-eficiente>. Acesso em: 10 dez. 2019.
- GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS [GIFE]. GIFE apresenta projeto sobre sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil. **Grupo de Institutos, Fundações e Empresas**, 26 jun. 2017. Disponível em: <https://gife.org.br/gife-apresenta-projeto-sobre-sustentabilidade-economica-das-organizacoes-da-sociedade-civil>. Acesso em: 10 dez. 2019.

- GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS [GIFE]. Medida Provisória dos fundos patrimoniais é tema de grupo de discussão. **Grupo de Institutos, Fundações e Empresas**, 17 out. 2018. Notícia. Disponível em> <https://gife.org.br/medida-provisoria-dos-fundos-patrimoniais-e-tema-de-grupo-de-discussao>. Acesso em: 10 dez. 2019.
- GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS [GIFE]; FGV DIREITO SP. **Comentários à MP 851, de 2018 (Fundos Patrimoniais)**. São Paulo, 14 set. 2018. Disponível em [https://gife.org.br/wp/media/2018/09/Emendas\\_MP851.pdf](https://gife.org.br/wp/media/2018/09/Emendas_MP851.pdf). Acesso em: 26 nov. 2019.
- HARTNELL, C.; MILNER, A. **Filantropia no Brasil: síntese do relatório**. São Paulo: Filantropia para Justiça Social e Paz, mai. 2018. Disponível em: [www.rededefundos.org.br/publicacoes\\_ler.php?id=169](http://www.rededefundos.org.br/publicacoes_ler.php?id=169). Acesso em: 23 nov. 2019.
- INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DO INVESTIMENTO SOCIAL [IDIS]. Nova coalizão pelos fundos patrimoniais filantrópicos. **Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social**, 26 jun. 2018a. Disponível em: [www.idis.org.br/nova-coalizao-pelos-fundos-patrimoniais-filantropicos](http://www.idis.org.br/nova-coalizao-pelos-fundos-patrimoniais-filantropicos). Acesso em: 10 dez. 2019.
- INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DO INVESTIMENTO SOCIAL [IDIS]. Coalizão lança nota pública de apoio à regulamentação dos fundos patrimoniais filantrópicos. **Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social**, 5 set. 2018b. Disponível em: [www.idis.org.br/coalizao-lanca-nota-publica-de-apoio-a-regulamentacao-dos-fundos-patrimoniais-filantropicos](http://www.idis.org.br/coalizao-lanca-nota-publica-de-apoio-a-regulamentacao-dos-fundos-patrimoniais-filantropicos). Acesso em: 10 dez. 2019.
- INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DO INVESTIMENTO SOCIAL [IDIS]. **Relatório de atividades 2018**. São Paulo: IDIS, mai. 2019a. Disponível em: [www.idis.org.br/wp-content/uploads/2019/05/relatorio-anual-idis-2018.pdf](http://www.idis.org.br/wp-content/uploads/2019/05/relatorio-anual-idis-2018.pdf). Acesso em: 10 dez. 2019.
- INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DO INVESTIMENTO SOCIAL [IDIS]. Coalizão pelos Fundos Filantrópicos pede esclarecimento sobre tributação federal de organizações gestoras de fundos patrimoniais. **Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social**, 5 jul. 2019b. Disponível em: [www.idis.org.br/coalizao-pelos-fundos-filantropicos-pede-esclare](http://www.idis.org.br/coalizao-pelos-fundos-filantropicos-pede-esclare)

[cimento-sobre-tributacao-federal-de-organizacoes-gestoras-fundos-patrimoniais](#). Acesso em: 10 dez. 2019.

LEVISKY NEGÓCIOS E CULTURA. **I Fórum Internacional de Endowments Culturais. Orientações e informações ao poder público: aspectos de regulação e tributação.** Brasília, DF: Levisky Negócios e Cultura, jun. 2017. Disponível em: [http://static.mtools.digital/clientes/levisky/guias/GUIA\\_02.pdf](http://static.mtools.digital/clientes/levisky/guias/GUIA_02.pdf). Acesso em: 10 dez. 2019.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. Lobby e políticas públicas no Brasil. In: LUKIC, M. R.; TOMAZINI, C. (org.) **As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Juruá / FGV Direito, 2013. p. 21-40.

# **FUTURE-SE E A EMERGÊNCIA DO “FINANCIAMENTO INOVADOR”**

**MARINA AVELAR**

Professores e alunos, junto com outros defensores da educação, foram às ruas em todo o país no primeiro semestre de 2019 para protestar contra os severos cortes realizados pelo governo Bolsonaro no orçamento da educação, que tiveram características e consequências especialmente dramáticas no Ensino Superior. Em resposta, o governo apresentou o programa “Future-se”. Em vez de endereçar o problema de subfinanciamento da educação aumentando o investimento público em escolas e universidades, a proposta trouxe soluções “alternativas”, ou “não convencionais”, propondo que as próprias Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) mobilizem “fontes alternativas” de financiamento junto a instituições privadas. Essa proposta ecoa tendências globais emergentes do chamado “financiamento inovador” (FI) ou “não tradicional”. Este ensaio analisará brevemente como o Future-se se localiza nesse contexto, argumentando que embora o Future-se ecoe algumas tendências internacionais, o governo federal tem evitado os mecanismos de FI mais utilizados para o Ensino Superior, especialmente os que dizem respeito à cobrança pelo ensino, a fim de se esquivar das críticas e polêmicas. Em contraste, optou por outras soluções “alternativas” que também estão dentro da lógica do FI, mas que geram menos debate e resistência.

## **BREVE PANORAMA DO “FINANCIAMENTO INOVADOR”**

Desde os anos 1990, as fronteiras entre público e privado têm mudado, com atores privados com e sem fins lucrativos



participando cada vez mais da formulação, da gestão e da oferta de serviços públicos (BEVIR, 2011; JESSOP, 2002). Essa é uma tendência internacional presente em diversos setores, e também na educação, em âmbito internacional (BALL, 2012, 2014; BALL, JUNEMANN & SANTORI, 2017) e nacional (ADRIÃO et al., 2012; ADRIÃO & PERONI, 2005; PERONI, 2013). Essa crescente participação tem acontecido em meio ao desbotamento das fronteiras entre público e privado, entre o social e o financeiro, que permite que a educação seja considerada uma opção para investidores que buscam novos mercados para “investimento”.

Concomitantemente a esses deslocamentos, acordos internacionais passaram a gerar novas pressões por financiamento para desenvolvimento, levando à busca por novas soluções a partir dos anos 2000. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), acordados em 2000, e, mais tarde, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável<sup>1</sup> (ODS), estabelecidos em 2015, evidenciaram o enorme investimento necessário para o desenvolvimento das nações de renda baixa e média. A despeito das limitações dos cálculos, organismos multilaterais estimaram uma “lacuna de financiamento” (ou “*funding gap*”) de US\$ 2,5 trilhões/ano para o cumprimento dos ODS (UNCTAD, 2014). Quanto à educação, calculou-se que o investimento público anual precisaria ser elevado de US\$ 1 trilhão/ano em 2015 para US\$ 2,7 trilhões/ano até 2030 (THE EDUCATION COMMISSION, 2016). Entretanto, contrariando os compromissos assumidos, a ajuda internacional para a educação tem sido reduzida nos últimos anos, chegando à redução de 24% entre 2010 e 2017, devido a reduções de doações e mudanças de prioridades na alocação de recursos (UNESCO, 2017). Portanto, as discussões sobre formas alternativas para o financiamento dos serviços públicos foram

1 Nos ODM, a educação estava relacionada a dois objetivos, endereçando desigualdades de gênero e participação na educação primária. Já nos ODS, a educação se tornou uma peça fundante, e além de um objetivo em si, passou a ser vista como parte dos outros objetivos.

iniciadas em um contexto de crises econômicas, de políticas públicas de austeridade econômica, de busca por novas formas de investimento e fontes de lucro, de redução da ajuda internacional para desenvolvimento, da crescente participação de atores privados em assuntos públicos e da identificação da necessidade do aumento do financiamento para o desenvolvimento internacional.

O termo “financiamento inovador” (FI), ou “não tradicional”, foi utilizado pela primeira vez em 2002, na Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada no México e que resultou no Consenso de Monterrey (UNITED NATIONS, 2003). Desde então, o conceito de FI passou a ganhar tração internacional e se tornou uma tendência emergente, especialmente entre atores do setor de desenvolvimento internacional (BELLINGER & FLETCHER, 2014). Sem uma definição clara e consensual, o “financiamento inovador” inclui formas de “gerar fundos públicos e privados para prover bens públicos”, ou “novas formas de gerar finanças previsíveis, adicionais e sustentáveis”. O FI pode também envolver formas de levantar recursos de fontes não convencionais, ou mecanismos para fazer recursos existentes “irem mais longe” (BELLINGER & FLETCHER, 2014). Para isso, propõe-se um foco em “resultados”, em projetos, políticas e propostas com “evidências” de impacto, e que promovam a colaboração de atores públicos e privados (GUARNASCHELLI et al., 2014). Portanto, dentro desse entendimento, considera-se que o FI possua duas dimensões: a captação de novos recursos e o uso de recursos existentes de uma nova forma (mais “eficiente”), e que tais esforços devam proporcionar financiamento adicional ao existente, e não substitutivo.

Para tanto, o uso de mecanismos e fontes privadas que usam “forças do mercado” e promovem a financeirização dos serviços sociais são não apenas aceitos, mas diversas vezes encorajados (GUARNASCHELLI et al., 2014; UNESCO, 2013). Apesar de os proponentes do FI reconhecerem e afirmarem que a maior

parte do financiamento para o alcance dos ODS precisará vir de investimentos públicos (THE EDUCATION COMMISSION, 2016), esses grupos afirmam que mesmo com a “mobilização de recursos” nacionais (em especial por parte dos países de renda média – como o Brasil), somado aos montantes mobilizados por investimentos provenientes de ajuda internacional, uma parte da “lacuna do financiamento” seguirá não preenchida. Por isso, também defendem e incentivam a maior participação de atores privados no financiamento de serviços sociais, bem como a adoção de “técnicas” baseadas no mercado para a gestão dos recursos. Assim, em princípio, o FI foi concebido como uma complementação à ajuda internacional, mas essas “inovações” têm ganhado força como uma abordagem para o financiamento estatal, promovendo a reforma do Estado com princípios advindos da esfera privada, numa abordagem tecnicista, com intensa participação de atores privados e permissão, ou incentivo, da financeirização dos serviços públicos. Como consequência, as discussões sobre reformas tributárias, sobre novas formas de aporte de recursos públicos e sobre justiça fiscal têm perdido espaço.

Por essa razão, o FI tem sido criticado por autores do campo da educação. Primeiro, por ser entendido como um aprofundamento do neoliberalismo (SALTMAN, 2017, 2018), que busca resolver a falta de recursos públicos para a educação via soluções paliativas, não tocando em suas causas e em questões fundamentais acerca da justiça fiscal e da redistribuição de riqueza via taxação dos mais ricos (BALSERA, KLEES & ARCHER, 2018). O FI é também um aprofundamento da lógica “empiricista radical” (SALTMAN, 2018) que assume que dados e evidências são independentes de teorias e ideologias, e assim, contraditoriamente, fomenta dogmas de mercado. O foco sobre os números elide discussões mais densas sobre os propósitos sociais, políticos e culturais da educação, bem como as reflexões éticas decorrentes da adoção de mecanismos de FI, em especial sobre os “Contratos de Impacto Social”, ou *Social Impact Bonds* (CÁSSIO, GOULART & XIMENES, 2018).

## **O FINANCIAMENTO INOVADOR NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O FUTURE-SE**

O investimento na educação básica tem sido a maior preocupação das agências internacionais e multilaterais de desenvolvimento por seu “potencial de desenvolvimento” e impacto econômico; e daí a criação, teste e expansão de mecanismos de financiamento inovador terem se concentrado nesse nível de ensino. Ainda assim, essa discussão também tem sido levada para a educação superior.

Os principais mecanismos indicados para a educação superior dizem respeito à não gratuidade do ensino, com algumas possíveis formas de cobrança pela oferta da educação superior. Dentre diversos argumentos elencados por seus proponentes, destaca-se o fato de o nível superior não ser obrigatório e universal, e, portanto, seria inadequado que toda a população pagasse por um ensino público oferecido a apenas uma parcela, gerando uma “distribuição de renda” inversa. Pessoas com ensino superior completo também se beneficiam de uma renda estatisticamente maior do que a população em geral (CHAPMAN, 2014). Por isso, defende-se que os formados no ensino superior paguem por seus estudos após se formarem. Existem dois principais mecanismos de FI propostos neste sentido<sup>2</sup>: o Empréstimo com amortização Contingente à Renda (ECR) (ou *Income Contingent Loan* – ICL) e o “Acordo de Compartilhamento de Renda” (ou *Income Share Agreement* – ISA).

O primeiro, ECR, foi criado em 1989 na Austrália, e desde então foi adotado em 10 países, incluindo Nova Zelândia, Reino Unido, Hungria, Japão e Coreia do Sul (CHAPMAN & DOAN, 2019). Nesse mecanismo, o estudante adquire um empréstimo público para financiar seus estudos e a amortização é realizada após a formatura, com desconto na folha de

<sup>2</sup> Existe também uma discussão sobre o “graduate tax”, que ainda não foi implementado em nenhum país.

pagamento de forma dependente, ou contingente, à renda. Uma renda mínima é estipulada para o início da amortização, assim como alíquotas para o aumento do percentual destinado à amortização da dívida. Na semana anterior ao lançamento do Future-se, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) organizou um evento em Brasília/DF sobre o ECR<sup>3</sup>, fomentando uma discussão sobre como esse mecanismo pode ser utilizado no Brasil, primeiramente em uma reforma do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), e depois possivelmente para as instituições de ensino superior públicas.

Já o segundo mecanismo, o ICL, advém da lógica do investimento em “*equity*”, geralmente realizado sobre empresas. Neste caso, o “investidor” investe em um aluno e depois recebe em retorno uma parcela de sua renda, a ser acordado entre as partes (DESORRENTO, PALACIOS & KELLY, 2016). Os críticos alertam que além de uma financeirização da educação, esse mecanismo pode levar à exclusão de alunos e cursos considerados de “risco”, por seu eventual baixo “retorno de investimento”. O ICL está sendo implementado nos Estados Unidos, México, Colômbia e Peru.

Em paralelo, existem outras fontes alternativas indicadas para instituições de ensino superior, as quais não necessariamente constituem “mecanismos” como o ECR e ICL, mas são listadas por algumas instituições como possibilidades para esse nível de ensino. Em especial, são mencionadas: criação de fundos patrimoniais, estímulo a doações de ex-alunos, venda de *naming rights*, oferta de cursos especiais pagos, aluguel de espaços e estruturas das universidades para atividades externas, prestação de serviços como consultorias, entre outros (CHATTOPADHYAY, 2007; THE EDUCATION COMMISSION, 2016).

Não coincidentemente, a lista de fontes alternativas listadas no

3 Disponível em: [www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34901&catid=9&Itemid=8](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34901&catid=9&Itemid=8). Acesso em: 5 nov. 2019.

Future-se assemelha-se a essa segunda lista de formas de “inovar” no financiamento da educação superior. Como mencionado, em meio a crises econômicas e políticas de austeridade, a gratuidade da educação, em especial do ensino superior, tem sido questionada por atores globais. Contudo, a América Latina possui uma tradição de defesa da gratuidade do ensino superior público, e, no Brasil, a gratuidade das IFES públicas está assegurada na Constituição Federal de 1988 (art. 206). Portanto, para evitar as prováveis críticas e resistência a uma proposta de cobrança pela oferta do ensino superior público, o governo Bolsonaro parece ter optado por contornar a questão adotando outras opções de FI. De fato, a negação da possível cobrança de mensalidades nas IFES foi uma das primeiras declarações do MEC e do ministro da educação após a divulgação do Future-se, demonstrando a sua preocupação em afastar as críticas de que o Future-se levaria as IFES a cobrarem taxas de matrícula ou de mensalidade. A equipe do governo evitou a polêmica da cobrança, mas vai na direção da financeirização do ensino com a sua defesa de fontes de financiamento alternativas.

Dentro desse contexto, pode-se analisar o Future-se “por dentro” ou “por fora” da lógica do FI, ou seja, aceitando as premissas do FI e analisando-o como tal, ou questionando as próprias bases do FI. Assim, primeiro, dentro da lógica do FI há dois pontos frequentemente elencados como prioridades de uma iniciativa de FI: a viabilidade e o custo de implementação dessas soluções, e o seu potencial de adicionalidade ao financiamento. Neste quesito, o Future-se mostra-se limitado, já que: a) as fontes de financiamento indicadas não são de fato novas, pois há diversas formas de captação de recursos adicionais em andamento nas IFES que, porém, têm demonstrado um potencial baixo de captação – a proposta do Future-se trabalha o lado da “oferta”, sem reconhecer a limitada “demanda” pelos serviços ofertados; b) algumas soluções demandam altos investimentos iniciais, primeiro na própria gestão pública, com a publicidade do programa e a reforma de leis,

depois para alterar as gestões locais das IFES, criando a capacidade de redirecionar, gerir e expandir as atividades propostas. Portanto, pelo relativamente baixo potencial de arrecadação e pelo provável alto custo de implementação, as propostas de ampliação das fontes de financiamento da educação superior elencadas pelo Future-se não produzem adicionalidade e, portanto, não resolvem a crise de financiamento no ensino superior (sobretudo no curto prazo). Nesse ponto, de forma opaca e problemática, a primeira versão do texto do Future-se chegava a inverter aquilo que seria “adicional” no orçamento das IFES, afirmando no artigo 9º (§12) que o “Ministério da Educação poderá destinar recursos para unidades que tenham reduzido potencial de captação de recursos, *como forma de ação supletiva*” (ênfase minha).

Contudo, analisar esta proposta dentro de sua própria lógica não é suficiente, sendo necessário debater suas bases e pressupostos. Como Saltman (2018) e Cássio, Goulart e Ximenes (2018) argumentam, frente às emergentes iniciativas de financiamento inovador, há que se questionar as próprias lógicas mercantil e empiricista que as fundamentam. A aparência técnica e inovadora do Future-se (baseada em “evidências”, resultados mensuráveis e “melhores práticas” internacionais) camuflam a opção em subfinanciar a manutenção e expansão de uma educação superior de qualidade, com o compromisso de promover desenvolvimento e transformação social através de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. O financiamento da educação, incluindo o do ensino superior, se encontra em uma encruzilhada no mundo. O crescimento do investimento passará necessariamente pela mobilização de recursos públicos, como tem sido apontado pelos críticos e pelos próprios proponentes do FI. Soluções estruturais, como reformas tributárias e maior destinação do orçamento público para a educação devem ser discutidas com emergência – e propostas que visam criar novos mercados e oportunidades de investimento privado nos afastam dessas agendas.

## REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L. As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose? *Educação & Sociedade*, Campinas/SP, v. 33, n. 119, p. 533-549, 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302012000200011>
- ADRIÃO, T.; PERONI, V. (org.) O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.
- BALL, S. J. *Global Education Inc.: new policy networks and the neo-liberal imaginary*. New York: Routledge, 2012.
- BALL, S. J. Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. *Education Policy Analysis Archives*, v. 22, n. 41, 2014. <https://doi.org/10.14507/epaa.v22n41.2014>
- BALL, S. J.; JUNEMANN, C.; SANTORI, D. *Edu.net: globalisation and education policy mobility*. New York: Routledge, 2017.
- BALSERA, M. R.; KLEES, S. J.; ARCHER, D. Financing education: why should tax justice be part of the solution? *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, v. 48, n. 1, p. 147-162, 2018. <https://doi.org/10.1080/03057925.2017.1394743>
- BELLINGER, A.; FLETCHER, B. *Non-Traditional Financing for Education [Topic Guide]*. London: EPS-PEAKS / Department for International Development, 2014. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a089a9ed915d622c000337/Non-Traditional\\_Financing\\_for\\_Education\\_Topic\\_Guide.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a089a9ed915d622c000337/Non-Traditional_Financing_for_Education_Topic_Guide.pdf). Acesso em: 10 dez. 2019.
- BEVIR, M. Governance as theory, practice, and dilemma. In: BEVIR, M. (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE Publishing, 2011. p. 1-16.
- CÁSSIO, F. L.; GOULART, D. C.; XIMENES, S. B. Contratos de Impacto Social na rede estadual de São Paulo: nova modalidade de parceria público-privada no Brasil. *Education Policy Analysis Archives*, v. 26, n. 130, 2018. <https://doi.org/10.14507/epaa.26.3711>
- CHAPMAN, B. Income Contingent Loans: Background. In: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (ed.) *Income Contingent Loans: theory, practice and prospects*. New York: Palgrave Macmillan, 2014. p. 12-28.
- CHAPMAN, B.; DOAN, D. Introduction to the Special Issue “Higher



- Education Financing: Student Loans”. *Economics of Education Review*, v. 71, p. 1-6, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2019.04.001>
- CHATTOPADHYAY, S. Exploring alternative sources of financing higher education. *Economic and Political Weekly*, v. 42, n. 42, p. 4251-4259, 2007. [www.jstor.org/stable/40276577](http://www.jstor.org/stable/40276577)
- DESORRENTO, T.; PALACIOS, M.; KELLY, A. P. Investing in value, sharing risk: financing higher education through Income Share Agreements. Washington, DC: Center on Higher Education Reform / American Enterprise Institute, 2016. Disponível em: [www.aei.org/wp-content/uploads/2014/02/-investing-in-value-sharing-in-risk-financing-higher-education-through-income-share-agreements\\_083548906610.pdf](http://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/02/-investing-in-value-sharing-in-risk-financing-higher-education-through-income-share-agreements_083548906610.pdf). Acesso em: 10 dez. 2019.
- GUARNASCHELLI, S.; LAMPERT, S.; MARSH, E.; JOHNSON, L.; WALLACE, S. Innovative financing for development: scalable business models that produce economic, social, and environmental outcomes. New York / Washington, DC / Hong Kong: Global Development Incubator, set. 2014.
- JESSOP, B. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge, UK: Polity Press, 2002.
- PERONI, V. M. V. (org.) *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília, DF: Liber Livro, 2013.
- SALTMAN, K. J. The promise and realities of pay for success/social impact bonds. *Education Policy Analysis Archives*, v. 25, n. 59, 2017. <https://doi.org/10.14507/epaa.25.2640>
- SALTMAN, K. J. *The Swindle of Innovative Educational Finance*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2018.
- THE INTERNATIONAL COMMISSION ON FINANCING GLOBAL EDUCATION OPPORTUNITY [THE EDUCATION COMMISSION]. *The learning generation: investing in education for a changing world*. 2016. Disponível em: <http://report.educationcommission.org/download/891>. Acesso em: 10 dez. 2019.
- UNITED NATIONS. *Monterrey Consensus on Financing for Development. Final Text of Agreements and Commitments Adopted at the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002*. New York: United Nations, 2003. Disponível em: [www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.198\\_11.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.198_11.pdf). Acesso em: 10 dez. 2019.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION [UNESCO]. The Smartest Investment: A Framework for Business Engagement in Education. UN Global Compact Reports, v. 5, n. 1, p. 50-85, 2013.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION [UNESCO]. Aid to education is stagnating and not going to countries most in need. Global Education Monitoring Report. Mai. 2017. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000249568>. Acesso em: 10 dez. 2019.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT [UNCTAD]. World Investment Report 2014. Investing in the SDGs: an action plan. New York / Geneva: United Nations Publications, 2014. Disponível em: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf). Acesso em: 10 dez. 2019.

# A LÓGICA PRIVADA APLICADA AOS SERVIÇOS PÚBLICOS: LIÇÕES A PARTIR DO SISTEMA DE SAÚDE INGLÊS

MARIA LUIZA LEVI

A abordagem do governo Bolsonaro em relação à área da Educação, particularmente nas universidades públicas, não deixa dúvida de que os objetivos mais diretos da proposta do Ministério da Educação (MEC) para o ensino superior, o programa Future-se, são o enfraquecimento da autonomia universitária e a destruição da carreira docente. Mas cabe refletir sobre o que tende a ser colocado no lugar do atual sistema de ensino superior federal do país caso as mudanças que se anunciam sejam de fato postas em prática. Sobre esse ponto, a área da Saúde, que, como a Educação, tem segmentos que despertam grande interesse por parte do capital privado, oferece exemplos importantes para a reflexão do que está em jogo na proposta do MEC para as universidades federais e para o ensino superior público brasileiro como um todo.

A experiência do *National Health Service* (NHS) do Reino Unido, grande inspiração do nosso Sistema Único de Saúde (SUS), pode parecer distante, mas traz ensinamentos valiosos sobre como reformas focadas em elementos de gestão podem desvirtuar a essência de uma política, distorcendo seus princípios fundamentais.

Criado em 1948, em meio à reconstrução do Reino Unido no pós-Segunda Guerra Mundial, e sob a ascensão da classe trabalhadora ao governo, o NHS se consolidou com um dos grandes exemplos de sistema universal, garantindo a todos os cidadãos cuidados abrangentes de saúde sob o financiamento

coletivo de impostos, em marcado contraste com o sistema anterior, em que o acesso à saúde era condicionado pela origem social e pela ocupação das pessoas, ficando a maior parte dos idosos, crianças e mulheres relegados, na melhor das hipóteses, a esquemas caritativos precários. O novo sistema se assentou numa estrutura solidária de subsídios cruzados, na qual ricos financiavam pobres e sadios financiavam doentes. A grande transformação promovida pelo NHS foi a desmercantilização do acesso à saúde pela sua efetivação como direito e, portanto, como algo desvinculado da capacidade de pagamento dos indivíduos (POLLOCK & PRICE, 2013).

Esse sistema começou a ser reformado a partir dos anos 1980, após a subida dos conservadores ao poder sob o comando de Margaret Thatcher (1979-1990). O novo governo convidou o diretor de uma das maiores cadeias de supermercados do país para fazer um diagnóstico sobre os problemas do NHS. Suas recomendações deram origem a um novo modelo de gestão espelhado nas corporações privadas, pelo qual o gerenciamento do sistema de saúde ficaria a cargo de um corpo independente de administradores, que responderia a um conselho supervisor chefiado pelo dirigente máximo do Departamento de Saúde, equivalente ao nosso Ministério da Saúde (GORSKY, 2013). O malogrado experimento foi abandonado alguns anos depois, evidenciando o caráter apressado e superficial da transposição de elementos da gestão privada para a operação do setor público. O período deixaria alguns legados importantes, como a terceirização de atividades-meio (limpeza, nutrição, zeladoria, lavanderia) e a possibilidade de exploração comercial de serviços de estacionamento e lanchonete nas dependências dos grandes hospitais (FILIPPON et al., 2016). O coração do sistema público de saúde, no entanto, o financiamento público e a estrutura de provisão basicamente estatal, ainda se manteria intacto.

A partir do começo dos anos 1990, inicialmente sob o comando dos conservadores e, em seguida, de maneira ainda

mais intensa, sob os chamados governos de Terceira Via do Partido Trabalhista, uma série de medidas visando dar maior agilidade e flexibilidade ao sistema acabou promovendo uma descaracterização de aspectos centrais do NHS. O processo pavimentou o caminho para que, a partir de 2012, sob o governo da coalizão de centro-direita (Conservadores e Democratas Liberais), o arranjo institucional do NHS se transformasse radicalmente, colocando em xeque a noção de interesse público do sistema de saúde e a sua natureza universal.

O primeiro momento dessa transformação se deu com a conversão de parcela crescente dos hospitais do NHS em fundações, modelo que permitiu maior autonomia para a operação de suas atividades. Sob esse novo formato jurídico, as organizações ganharam liberdade para contratar trabalhadores sob regimes mais flexíveis. Salários passaram a ser diferenciados em função de indicadores de desempenho e a dispensa de trabalhadores foi facilitada. As fundações também foram autorizadas a fazer negócios com o sistema financeiro, tomando empréstimos bancários para o financiamento de suas atividades e associando-se a capitais de risco para a ampliação de instalações e a construção de novas unidades (ALLEN et al., 2010).

A adesão ao formato fundacional, que abarcou a grande maioria dos hospitais do NHS, foi feita de maneira voluntária, sob o incentivo da perspectiva de flexibilidade operacional e da ampliação das fontes de financiamento. Antes unidades de saúde integrantes do NHS, essas organizações passaram a ser prestadoras de serviços independentes, vinculando-se ao sistema por meio de contratos. A remuneração passou a ser variável, em função do volume de serviços prestados aos pacientes.

O trânsito dos recursos no interior do sistema de saúde passou a obedecer à capacidade de atração de usuários por parte das diferentes organizações provedoras de serviços. Os resultados financeiros das fundações, dados pela diferença entre os recursos recebidos do governo como pagamento em contrapartida à

assistência prestada aos usuários e a despesa incorrida para financiar sua operação, passaram a sinalizar seu potencial de concorrer no que se transformou no efetivo mercado do NHS.

Esses indicadores de desempenho serviram como guia para os capitais privados interessados em investir no sistema de saúde inglês. Desde os anos 1990, e mais intensamente nos anos 2000, a maior parte da expansão da capacidade de prestação de serviços do sistema de saúde se deu por meio da chamada *Private Finance Initiative*, modalidade em que consórcios integrados por investidores e empreiteiras levantam recursos no mercado, em geral via empréstimos bancários, e financiam a construção e o equipamento de novas instalações (FILIPPON et al., 2016). Uma vez em funcionamento, as novas unidades, geridas pelas organizações hospitalares autônomas, passam a vender serviços ao NHS e, com os recursos recebidos, pagam ao consórcio um aluguel pelo uso das instalações durante períodos que geralmente variam entre 25 e 35 anos, chegando em alguns casos a 50 anos. Esse fluxo de recursos paga não apenas o financiamento bancário contraído pelo consórcio, mas também os lucros do capital investido (KOTECHA & HELLOWELL, 2018).

Na prática, esse expediente tornou possível uma forma de endividamento público que não aparece nos indicadores fiscais do governo, já que os compromissos junto aos consórcios ficam registrados nos balanços das fundações e não nos do Estado. Para os investidores privados, a aplicação de recursos em esquemas de *Private Finance Initiative*, de resto largamente utilizados para financiar a expansão de serviços públicos na área da Educação, carregam risco zero, uma vez que sua remuneração tem precedência sobre todas as demais despesas do orçamento público (KOTECHA & HELLOWELL, 2018).

Porém, o que durante a maior parte dos anos 2000 era festejado como um caminho inovador e vantajoso para assegurar a expansão do sistema de saúde sem onerar as contas públicas, acabou cobrando um altíssimo preço no momento seguinte. Além

de embutir custos de capital que chegariam a atingir o dobro do que o governo teria incorrido caso tivesse emprestado diretamente os recursos, a estratégia gerou encargos financeiros (pagos pelos contribuintes) retirados do orçamento do próprio NHS, sob a forma de custos embutidos nos preços dos serviços contratados (BAYLISS, 2015). Dado que a política de austeridade adotada pelo governo como reação à crise de 2008 impôs severas restrições ao aumento do orçamento do NHS em termos reais, na prática esses esquemas de financiamento acabaram reduzindo a capacidade efetiva de prestação de serviços financiada com recursos públicos (KOTECHA & HELLOWELL, 2018).

Essa incorporação da lógica financeira na expansão e no próprio funcionamento do sistema de saúde, aliada ao encolhimento das fontes de financiamento público, foi um dos elementos centrais para que, sob a coalizão que reuniu os partidos Conservador e Democrata Liberal, ambos de orientação conservadora, o NHS passasse a operar abertamente sob uma lógica de mercado. O novo governo conseguiu aprovar o *Health and Social Care Act* (2012), aprofundando de forma inédita o grau de privatização do sistema de saúde.

Por um lado, a compra de serviços no âmbito do sistema de saúde passou a se dar obrigatoriamente via concorrência pública. Ou seja, até então o NHS comprava serviços preferencialmente junto aos antigos hospitais estatais (agora fundações), fazendo uso de contratos exclusivamente privados em situações específicas nas quais a oferta de origem estatal não era suficiente para atender às necessidades locais. A partir de 2012, todas as contratações passaram a se dar por licitação pública, e as fundações concorrem no mercado pelos contratos do NHS como qualquer outro provedor, em igualdade de condições inclusive com aqueles de finalidade lucrativa (BAYLISS, 2015). Alguns competidores privados chegaram a processar o NHS alegando discriminação, seja nos casos de escolha de provedores de origem estatal, seja nas situações em que os editais continham cláusulas restritivas

a empresas que adotam práticas de “planejamento tributário” consideradas inadequadas ou que são sediadas em paraísos fiscais (ARMITAGE, 2016).

Nesse novo ambiente, a contratação crescente de empresas privadas no sistema de saúde não tem se restringido à provisão de serviços hospitalares ou ambulatoriais. Diversas divisões regionais do NHS, responsáveis por firmar contratos junto a provedores para o atendimento das necessidades de saúde das populações de seus territórios, passaram a contratar no mercado consultorias para a realização do planejamento da oferta de serviços e para o monitoramento de sua execução e qualidade (STOLL & BHUTTA, 2015). A tendência indica a instalação de uma cultura indiscriminada de busca de soluções de mercado, e sugere a perda do sentido de responsabilidade pela efetivação do direito à saúde por parte do Estado.

Além de facilitar a entrada de empresas privadas como provedoras no sistema, a legislação de 2012 também autorizou as fundações hospitalares a venderem serviços de saúde a clientelas privadas na proporção de até 49% de suas fontes de financiamento. Essa medida praticamente eliminou a fronteira entre o público e o privado no sistema de saúde inglês (FERREIRA & MENDES, 2018). Desde então, diversas fundações, especialmente as gestoras de grandes hospitais em Londres, passaram a explorar nichos especificamente voltados a planos de saúde ou a usuários privados individuais, estabelecendo suas *Private Patient Units* (WALPOLE, 2018).

Em geral, essas ações são justificadas como expedientes válidos para ampliar as fontes de financiamento do NHS em tempos de crise, mas o argumento é de difícil sustentação. Conforme Pollock e Price (2013), os serviços privados se utilizam de instalações construídas e mantidas com recursos públicos, e acabam inevitavelmente compartilhando seu pessoal clínico. Sua procura por parte de clientes pagantes se explica justamente porque estão inseridos dentro do NHS, contando com a retaguarda de um



grande hospital integrante do sistema público. Assim, o preço cobrado tende a ser inferior àquele que os clientes teriam que pagar num hospital exclusivamente privado. O financiamento adicional, isoladamente, não cobre os custos, mas tende a viabilizar um esquema de fura-fila em serviços que já são oferecidos pelo sistema (WALPOLE, 2018).

Trata-se da chamada “dupla porta” das estruturas públicas de saúde, expediente bastante conhecido no Brasil, pelo qual equipamentos públicos de excelência integrantes do SUS, em geral vinculados a universidades e centros de pesquisa, atendem a clientela de planos de saúde privados. Também aqui, o argumento é que esses hospitais possam vender capacidade de atendimento para complementar as magras receitas públicas. Entretanto, se da mesma forma que o NHS, o SUS é universal, a comercialização de serviços somente faz sentido se puder assegurar às clientelas pagantes alguma preferência de acesso (LEVI, 2016).

Por fim, é importante mencionar que esse tipo de reforma geralmente embute custos de difícil quantificação que, porém, drenam recursos que poderiam ser empregados na ampliação de acesso a serviços finalísticos. Paton (2014) afirma que, embora as justificativas em torno da adoção das reformas do NHS tenham feito uso extenso da noção de eficiência, não apenas as mudanças foram implementadas sem comprovação de que trariam melhorias em termos de qualidade e acesso, como jamais foram levados em conta os enormes investimentos voltados à construção de estruturas administrativas e regulatórias, bem como os cada vez mais elevados gastos recorrentes em assessoria jurídica, comercialização e *marketing*, despesas centrais à operação do sistema sob os princípios de mercado. Para o autor, os defensores das reformas transformaram completamente o sistema de saúde em torno de uma lógica de precificação com base em *performance* sem oferecer qualquer evidência de que as mudanças se justificavam em termos do custo de oportunidade; ignorando, portanto, um princípio econômico elementar.

A história dramática da transformação do NHS, uma das experiências mais bem-sucedidas e emblemáticas de proteção social do segundo pós-guerra, mostra que medidas de modernização da gestão baseadas em mecanismos de mercado podem repercutir muito além de seus potenciais efeitos em nível microeconômico. No caso do sistema de saúde inglês, a provisão de serviços sob condições mercantis e a permissão para a entrada do financiamento privado transformaram a sua estrutura interna e corromperam a sua natureza pública. Nesse cenário, a política de austeridade adotada após a crise econômica mundial, ao praticamente congelar os recursos do NHS, ofereceu a justificativa para que, no lugar do sistema universal financiado por impostos, surgisse uma estrutura dual, que admite segmentos acessíveis apenas a usuários pagantes. Assim, no sistema de saúde inglês, a anunciada complementação dos fundos públicos por recursos privados acabou viabilizando a operação de um mecanismo perverso de subsídio às avessas, patrocinando atendimento privado preferencial nas estruturas do sistema público (WALPOLE, 2018), numa completa inversão dos valores que orientaram a arquitetura dos subsídios cruzados na origem do NHS.

## REFERÊNCIAS

- ALLEN, P.; WRIGHT, J.; KEEN, J.; DEMPSTER, P. G.; HUTCHINGS, A.; TOWNSEND, J.; STREET, A. D.; VERZULLI, R. **Investigating the governance of NHS Foundation Trusts** [Final Report]. London: NIHR Service Delivery and Organisation Programme, 2010. Disponível em: <https://njl-admin.nihr.ac.uk/document/download/2027572>. Acesso em: 10 dez. 2019.
- ARMITAGE, J. NHS: Rules preventing tax-avoiding companies from securing health care contracts scrapped. **The Independent**, London, 8 fev. 2016. Disponível em: [www.independent.co.uk/life-style/health-and-families/health-news/nhs-rules-preventing-tax-avoiding-companies-from-securing-health-care-contracts-scrapped-a6861576.html](http://www.independent.co.uk/life-style/health-and-families/health-news/nhs-rules-preventing-tax-avoiding-companies-from-securing-health-care-contracts-scrapped-a6861576.html). Acesso em: 10 dez. 2019.
- BAYLISS, K. The financialisation of health in England and Wales: lessons from the water sector. **Working Paper Series FESSUD**, n.

131. Leeds, UK: Financialisation, Economy, Society and Sustainable Development / Leeds University Business School, 2015. Disponível em: [http://fessud.eu/wp-content/uploads/2015/03/Financilisation\\_Health\\_England\\_WorkingPaper131.pdf](http://fessud.eu/wp-content/uploads/2015/03/Financilisation_Health_England_WorkingPaper131.pdf). Acesso em: 10 dez. 2019.
- FERREIRA, M. R. J.; MENDES, A. N. Mercantilização nas reformas dos sistemas de saúde alemão, francês e britânico. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n 7, p. 2159-2170, 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018237.12972018>
- FILIPPON, J.; GIOVANELLA, L.; KONDER, M.; POLLOCK, A. M. A “liberalização” do Serviço Nacional de Saúde da Inglaterra: trajetória e riscos para o direito à saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 8, e00034716, 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00034716>
- GORSKY, M. “Searching for the people in charge”: appraising the 1983 Griffiths NHS management inquiry. **Medical History**, v. 57, n. 1, p. 87-107, 2013. <https://doi.org/10.1017/mdh.2012.82>
- KOTECHA, V.; HELLOWELL, M. **Dealing with the legacy of PFI: options for policymakers** [Report]. London: Center for Health and the Public Interest, 2018. Disponível em: <https://chpi.org.uk/wp-content/uploads/2018/10/CHPI-PFI-Options-Sep18-FINAL.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.
- LEVI, M. L. Sistema de Saúde no Brasil: redistributividade no modelo de financiamento e provisão. **Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 33-66, 2016. [www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/22730\\_arquivo.pdf](http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/22730_arquivo.pdf)
- PATON, C. **At what cost? Paying the price for the market in the English NHS** [Report]. London: Center for Health and the Public Interest, 2014. Disponível em: <https://chpi.org.uk/wp-content/uploads/2014/02/At-what-cost-paying-the-price-for-the-market-in-the-English-NHS-by-Calum-Paton.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.
- POLLOCK, A. M.; PRICE, D. **Duty to care: in defence of universal health care** [Policy Paper]. London: Centre for Labour and Social Studies, 2013. Disponível em: [http://classonline.org.uk/docs/2013\\_05\\_Policy\\_Paper\\_-\\_A\\_duty\\_to\\_care\\_\(Allyson\\_Pollock\\_David\\_Price\).pdf](http://classonline.org.uk/docs/2013_05_Policy_Paper_-_A_duty_to_care_(Allyson_Pollock_David_Price).pdf). Acesso em: 10 dez. 2019.
- STOLL, L.; BHUTTA, M. **The contracting NHS: can the NHS handle the outsourcing of clinical services?** [Report]. London: Center for Health and the Public Interest, 2015. Disponível em: <https://chpi.org.uk/wp-content/uploads/2015/04/CHPI-ContractingNHS-Mar-final.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

WALPOLE, S. **NHS treatment of private patients: the impact on NHS finances and NHS patient care** [Report]. London: Center for Health and the Public Interest, 2018. Disponível em: <https://chpi.org.uk/wp-content/uploads/2018/03/CHPI-NHS-Private-Patients-Mar18.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

# MITOS E VERDADES SOBRE O FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR NOS ESTADOS UNIDOS<sup>1</sup>

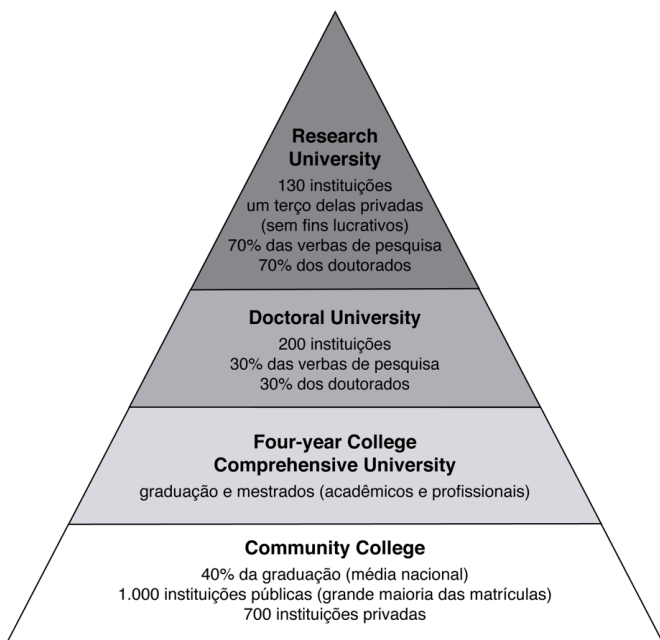
REGINALDO C. MORAES

Circulam no Brasil muitos clichês e afirmações imprecisas a respeito da estrutura do ensino superior nos Estados Unidos. Tem alguma importância esclarecê-los, já que o sistema daquele país é frequentemente apontado como um modelo a ser imitado aqui. Começemos por lembrar que não existe propriamente um “sistema” norte-americano. Há, sim, um conjunto grande e diversificado de instituições pouco coordenadas entre si.

No topo da pirâmide da educação superior dos EUA (Figura 1), uma centena de universidades de pesquisa “tipo I” concentram 70% das verbas de pesquisa e 70% dos doutoramentos. Dois terços dessas escolas são públicas, estaduais, e o restante é composto de fundações sem fins lucrativos. Um pouco abaixo, mas ainda no andar de cima, há por volta de duas ou três centenas de universidades de pesquisa “tipo II”, recebendo o restante das verbas de investigação e gerando os outros 30% dos doutorados.

Nesse andar superior, as escolas privadas (todas sem fins lucrativos) têm proporcionalmente mais alunos na pós-graduação e mais escolas profissionais (Medicina, Direito, Engenharia) do que na graduação em sentido estrito (o *college*). Nas escolas privadas do topo da pirâmide, o *college* é fortemente concentrado

1 Este capítulo é uma versão ampliada e modificada do artigo “O financiamento do ensino superior americano e alguns de seus meandros”, publicado no *Jornal da Unicamp*, 21 set. 2017. Disponível em: [www.unicamp.br/unicamp/ju/artigos/reginaldo-correa-de-moraes/o-financiamento-do-ensino-superior-americano-e-alguns-de-seus](http://www.unicamp.br/unicamp/ju/artigos/reginaldo-correa-de-moraes/o-financiamento-do-ensino-superior-americano-e-alguns-de-seus). Acesso em: 16 nov. 2019.



**Figura 1.** A pirâmide da educação superior dos EUA. Fonte: elaboração própria.

em poucas especialidades, as mais demandadas. Já as escolas públicas não podem fazer isso, e precisam oferecer um leque bem maior de carreiras, inclusive as menos “nobres” e mais baratas. Assim, as escolas privadas, inclusive aquelas famosas, são relativamente pequenas e focadas, em um “sistema” que tem 5 ou 6 mil instituições e perto de 20 milhões de estudantes. Por exemplo, Princeton, universidade privada em New Jersey, tem menos de 10 mil estudantes. Harvard, escola privada de Cambridge, Massachusetts, tem cerca de 22 mil estudantes. Só a unidade Los Angeles da Universidade da Califórnia (UCLA) – uma universidade pública – tem duas vezes isso, e uma oferta de especialidades (carreiras) três vezes maior.

No andar imediatamente abaixo da pirâmide, há um grande número de escolas (faculdades e universidades estaduais) ditas “compreensivas” [*comprehensive*], oferecendo numerosas

especialidades na graduação (*bachelor degree*) e alguns mestrados e especializações. E finalmente, na base da pirâmide, há uma rede de aproximadamente 1.700 *two-year colleges* ou *community colleges*, de franco acesso, que oferecem cursos de curta duração (*advanced degrees e certificates*). É através destes últimos que quase a metade dos “calouros” dos EUA ingressa no mundo mágico do ensino superior. Essa capilaridade do “sistema” é um dos segredos da expansão do acesso.

A propósito: todas essas escolas cobram anuidades dos estudantes – inclusive as públicas. Contudo, desde pelo menos a Segunda Guerra Mundial, o número de bolsas é muito grande.<sup>2</sup> Essa combinação faz com que nos *community colleges*, por exemplo, a maior parte dos estudantes, de baixa renda, fiquem livres do pagamento das anuidades.

Temos outro modo de ver esse universo quando tomamos os dados coligidos pelo *Profiles of American Colleges*, publicação da editora Barron’s destinada a orientar o “público consumidor” dessa área, isto é, as famílias dos estudantes. Faço uma adaptação para resumir o argumento. Aí se vislumbra um perfil de seus ingressos e egressos, isto é, dos frutos da árvore – de onde os “calouros” vêm e que resultados obtêm. E o retrato – em um total de 1.416 escolas selecionadas pela Barron’s na Tabela 1 – é instigante:

**Tabela 1.** Distribuição de escolas, ingressantes e concluintes. Cursos de graduação, Estados Unidos, 2000.

ESCOLA	N	%	INGRESSANTES	%	CONCLUINTE	%	CONCLUINTE/ INGRESSANTES
<b>Top</b>	146	10,3	170.000	12,5	136.000	18,8	0,80

<sup>2</sup> Mais detalhes sobre isso podem ser encontrados em Moraes (2015).

<b>Seletivas</b>	253	17,9	300.000	22,0	210.000	29,0	0,70
<b>Média seletividade</b>	588	41,5	570.000	41,8	313.500	43,3	0,55
<b>Não seletivas</b>	429	30,3	325.000	23,8	65.000	9,0	0,20
<b>TOTAL</b>	1.416		1.365.000		724.500		0,53

Fonte: *Barron's Profiles of American Colleges*, 2001.

## **DINHEIRO PÚBLICO É O COMBUSTÍVEL. A GUERRA, O CATALISADOR**

Pois bem, como se sustenta isso tudo? Como se construíram os patrimônios e estruturas das universidades dos EUA ao longo do tempo? Desde logo, um componente decisivo foi a injeção de recursos públicos. Isso vem desde a colônia, com a doação de terras e a isenção de taxas. Mas aquelas eram escolas pequenas, muito pequenas, inclusive as famosas Harvard, Yale (New Haven, Connecticut) e Princeton. Depois da Guerra Civil veio algo de porte – a doação de terras do governo federal. Enormes quantidades de terras foram doadas a instituições (públicas e privadas) para a constituição de um patrimônio a ser explorado ao longo do tempo. Surgiram assim as *land-grant universities*, até hoje conhecidas pela sigla “A&M” (agricultura e mecânica). A doação de terras foi decisiva para as universidades e para as ferrovias. Esses dois empreendimentos ocuparam o Oeste e o Sul, de certo modo “reinventando” o país.

Depois veio o G.I. Bill, o “Plano Marshall” dos veteranos, um mar de bolsas de estudo para oito milhões de veteranos da Segunda Guerra. O sistema acadêmico dobrou de tamanho com dinheiro federal. Reedições desse plano ocorreram quando dos confrontos na Coreia, no Vietnã e no Golfo Pérsico. Essa montanha de dinheiro federal redefiniu completamente o sistema.

A guerra, porém, não rendeu recursos apenas para o ensino

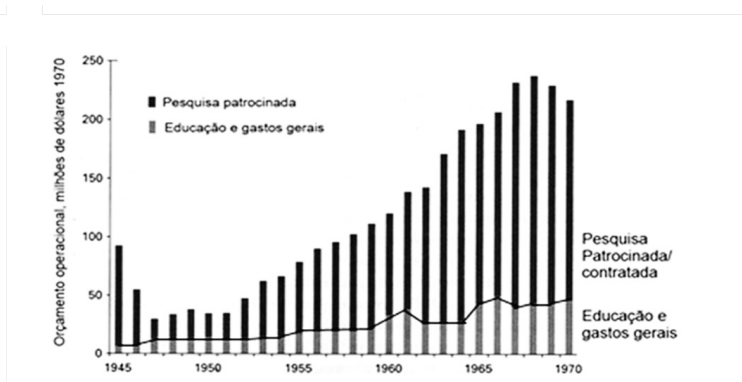


nas universidades. Seus aportes de recursos serviram para construir instalações e financiar a maior parte da pesquisa relevante nos Estados Unidos, incluindo a pesquisa industrial. Estamos falando das guerras quentes, da Guerra Fria – que se tramava na corrida armamentista contra os “vermelhos” – e, hoje, das guerra contra inimigos “desterritorializados” (os grupos terroristas transnacionais).

O padrão de financiamento da pesquisa nos EUA chama atenção. Faz tempo, Richard Nelson e seus colegas fizeram um histórico desse financiamento para os anos do pós-guerra em *Tecnologia e Desenvolvimento Econômico* (NELSON, PECK & KALACHEK, 1969). Eles mostraram a relevância do dinheiro federal para alavancar o sistema e construir essa extraordinária máquina de produzir conhecimento. Ao longo do tempo, depois dos anos 1970, foi crescendo a participação da indústria no financiamento da pesquisa aplicada, mais precisamente daquela que diz respeito ao “produto para a prateleira”.

No entanto, a pesquisa básica e aquela voltada para as tecnologias de uso geral ainda são muito alavancadas, nos EUA, por recursos federais. Em *Modelos internacionais de educação superior: Estados Unidos, Alemanha e França* (MORAES, SILVA & CASTRO, 2017), produzi alguns ensaios que evidenciam as diferenças entre o que cada setor financia e o que cada um deles executa em termos de pesquisa nos EUA. Em geral, a indústria, as universidades e os centros de pesquisa independentes executam mais do que financiam. Já o governo federal dos EUA, financia mais do que executa. O governo norte-americano financia sistematicamente pesquisa na indústria, nas universidades e em centros e institutos vinculados a universidades. Além disso, a partir de 1980, para ajudar nesse baldeamento de dólares, seguidas leis de renúncia fiscal passaram a subsidiar a pesquisa supostamente financiada pela indústria. É instrutivo olhar para os dados de uma notável instituição, o Massachusetts Institute of

Technology (MIT), retirado de uma publicação comemorativa da universidade (KAISER, 2010) (Figura 2):



**Figura 2.** MIT: escola ou centro de venda de pesquisas? Orçamento anual do MIT, 1945-1970. US\$ bi, dólares de 1970. A parte de cima representa gastos com pesquisa patrocinada, dominada por agências federais relacionadas com a Defesa. Fonte: Kaiser (2010, p. 106).

O título do gráfico – MIT: escola ou centro de venda de pesquisas? – é uma provocação, mas como responderíamos a essa pergunta? É possível que o retrato das dez principais universidades de pesquisa dos EUA seja bem parecido com esse. É possível, também, que o retrato de todas as 130 universidades de pesquisa seja algo parecido com esse. Daí, faz sentido perguntar o que essas universidades são, quem as sustenta e a quem elas servem. O que temos espelhado naquele orçamento? Uma escola superior que pesquisa e forma pesquisadores ou um centro de pesquisa que subsidia cursos de pesquisadores? Sim, o MIT talvez pareça menos uma escola que faz pesquisas e mais um centro que vende pesquisas a patrocinadores e mantém, como anexo, uma escola de quadros. Uma tremenda escola, aliás.

Se recuarmos no tempo, ainda nos damos conta de outros fatores relevantes. O MIT foi uma das várias escolas privadas que receberam terras do programa federal do século XIX. Depois,

durante a Segunda Guerra, foi o estuário de volumosas verbas de “pesquisa programada” do Departamento de Defesa (DoD), coisa que continuou durante a Guerra Fria. E segue assim, ainda que outra fonte, também federal, tenha passado à frente do DoD como fornecedora de recursos – trata-se do sistema de saúde, concentrado nos NIH (National Institutes of Health). A pesquisa militar, como sabemos, tem notáveis resultados colaterais para a produção civil. O massivo financiamento da indústria informática foi decisivo, durante décadas, para fazê-la gerar e popularizar os computadores de uso civil (e a internet, filha de um programa militar, o Arpanet). A indústria da aviação viu o Boeing e o DC-10 evoluírem a partir dos bombardeiros B-52 e Douglas. Quando o governo federal paga o projeto e o protótipo dos aviões garante a frota civil que daí decorre. Fábrica de lucros. Ainda que exagerado pelos falcões militares, esse *spin-off* é real. Em quase tudo que possamos imaginar dos produtos de uso diário.

O “modelo de negócios” que financia o MIT é, assim, fruto de uma circunstância muito peculiar e quase certamente irrepetível, restrita a apenas duas ou três dezenas de grandes escolas americanas. Tal circunstância não pode, portanto, ser extrapolada para o conjunto das universidades dos EUA, nem para outros países. A injeção de recursos públicos (estaduais, federais, locais) continua sendo decisiva para o funcionamento da pirâmide acadêmica das escolas superiores norte-americanas, inclusive de seus braços privados.

Dentro desse contexto, vale a pena olhar um quadro resumido da economia interna das instituições de ensino superior dos EUA. Reparemos que para as escolas *privadas* sem fins lucrativos é absolutamente essencial a participação do recurso *público* para a sua sustentação. O dinheiro público supera inclusive as receitas oriundas do recebimento de anuidades e taxas. Mas os cofres públicos subsidiam diretamente também as instituições privadas com fins lucrativos. Observe na região sombreada da Tabela 2 o volume porcentual das verbas públicas nas instituições privadas dos

EUA, com e sem fins lucrativos. Adaptada do livro de Weisbrod, Ballou e Asch (2008), essa tabela precisaria ser atualizada, mas segundo o que tenho reunido de fontes novas, veríamos inchar os valores injetados pelo setor público no setor lucrativo, que conseguiu convencer os legisladores e formuladores de política dos EUA a relaxarem bastante as restrições anteriores, do famoso Título IV da Lei da Educação Superior [*Higher Education Act*] de 1965.<sup>3</sup> Há escolas lucrativas que chegam a ter 90% de seu orçamento operativo dependente de diversas fontes oficiais.

**Tabela 2.** Fontes de renda (%) das escolas superiores. Estados Unidos, 2006.

	Anuidades e taxas	Dotações federais	Dotações estaduais e locais	Bolsas e contratos federais	Bolsas e contratos estaduais	Doações, bolsas e contratos privados	Vendas de serviços educativos	Vendas de empresas auxiliares	Outras fontes
<b>PÚBLICAS</b>									
4-year	17,1	18,5	26,8	13,0	6,8	2,7		9,1	4,7
2-year	14,7	5,6	54,9	10,7	6,4	1,1		4,3	1,9
<b>PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS</b>									
4-year	31,4	<b>8,2</b>	<b>5,8</b>	<b>13,0</b>	<b>4,8</b>	12,7	8,7	9,9	5,6
2-year	20,0	<b>7,3</b>	<b>33,6</b>	<b>5,5</b>	<b>3,6</b>	4,5	3,6	8,2	13,6
<b>PRIVADAS COM FINS LUCRATIVOS</b>									
4-year	68,8	<b>16,1</b>	<b>2,7</b>			0,3	4,4	5,0	2,7
2-year	55,9	<b>22,3</b>	<b>4,5</b>			0,6	3,4	7,8	5,6

Fonte: Weisbrod, Ballou e Asch (2008, p. 31).

O modelo das escolas do topo da pirâmide, como o MIT, é não apenas irrepetível – não vamos inventar outras guerras, frias ou quentes, para fazer decolar réplicas daquelas escolas. É também

3 Disponível em: <https://legcounsel.house.gov/Comps/Higher%20Education%20Act%20of%201965.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

apenas um pedaço – não inteiramente representativo, para dizer o mínimo – do conjunto do ensino superior dos EUA. Uma política nacional de educação tem que ter critérios mais amplos e diversificados. Sem o contexto, o “exemplo” corre o risco de se transformar em caricatura. O MIT é admirável e ensina muitas coisas, mas o MIT não é aqui, diria a Universidade Estadual do Oregon. Outras escolas norte-americanas também poderiam dizer isso. Exemplos como o do MIT devem ser estudados, de fato. Não para copiá-los, mas para apreender com eles, contextualizando-os. Isso talvez nos ajude a investigar quais são os substitutos funcionais que podem emular alguns de seus sucessos, bem como evitar alguns de seus problemas e obstáculos.

## REFERÊNCIAS

- KAISER, D. Elephant on the Charles: postwar growing pains. In: KAISER, D. (ed.) **Becoming MIT: moments of decision**. Cambridge, MA: MIT Press, 2010. p. 103-122.
- MORAES, R. C. **Educação superior nos Estados Unidos: história e estrutura**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- MORAES, R. C.; SILVA, M. P.; CASTRO, L. C. **Modelos internacionais de educação superior: Estados Unidos, Alemanha e França**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.
- NELSON, R. P.; PECK, M. J.; KALACHEK, E. D. **Tecnologia e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- WEISBROD, B. A.; BALLOU, J. P.; ASCH, E. D. **Mission and Money: Understanding the University**. New York: Cambridge University Press, 2008.

## **FUTURE-SE: APENAS MAIS UM GOLPE?**

**OTAVIANO HELENE**

O Projeto de Lei (PL) nomeado “Future-se” implica, a se acreditar em dados divulgados pelo Ministério da Educação (MEC), no movimento de muitas dezenas de bilhões de reais, retirados de alguns setores educacionais e transferidos a outros setores, eventualmente educacionais, mas não necessariamente. Um projeto dessa monta e com tantas consequências deveria ser antecedido por um estudo muito detalhado que incluiria, necessariamente, um diagnóstico do sistema, bem como estimativas claras e precisas de quais seriam as suas consequências nos setores atingidos, indicando como e em quanto eles seriam beneficiados ou prejudicados. Feitos esses estudos, caberia provar que os ganhos superam as perdas.

Mas nada disso aconteceu. Não foi feito diagnóstico algum, não foram quantificadas as perdas, não foram mostrados os possíveis ganhos e de como e por que eles ocorreriam. Nada.

Muitos aspectos negativos desse projeto têm sido apontados, tais como: a flexibilização do reconhecimento de diplomas, feita, em especial, por entidades da área da saúde; a ausência de consultas (e mesmo de informações prévias) aos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), especialmente afetadas pelo projeto; o estabelecimento de uma dupla porta de entrada nos hospitais universitários e o consequente aumento da iniquidade; a não necessidade de novos instrumentos legais para atingir os objetivos que o projeto diz pretender atingir, feita por pesquisadores e dirigentes ligados às administrações das IFES; o momento inadequado para se fazer tal proposta, coincidente com uma intensa pressão orçamentária sobre o ensino superior federal; a interferência do setor privado na vida das instituições públicas

e o conseqüente direcionamento de recursos para interesses não públicos; a apropriação privada do conhecimento gerado pelo setor público. Apesar da forte fundamentação de todas essas – e outras – questões, não houve qualquer resposta adequada por parte do MEC ou de qualquer outro órgão do executivo federal.

Além desses aspectos, vale lembrar que não havia nenhuma demanda dos setores que, segundo o projeto, poderiam ser beneficiados; no caso, as empresas. Não há nenhuma manifestação significativa de seus representantes defendendo novas formas de interação com as instituições públicas de ensino e pesquisa. Nem tampouco potenciais doadores de recursos privados para instituições públicas – ilusão induzida pelo projeto – mostraram frustrações por não poderem transferir seus recursos para as universidades públicas; até porque, eles podem.

Outro ponto igualmente grave merece análise: a ilusão da criação de fundos patrimoniais ou de investimento nas universidades públicas brasileiras a partir de doações privadas, fato previsto na Lei n. 13.800/2019, que teve origem em uma Medida Provisória, a MP n. 851/2018. A justificativa que acompanhou essa MP merece alguma análise pela combinação de engodo e erros que carrega. O segundo ponto da exposição de motivos afirma que o “financiamento das instituições públicas [de ensino e pesquisa] tem enfrentado dificuldades”.<sup>1</sup> Ora, as únicas dificuldades financeiras enfrentadas por essas instituições são aquelas impostas exatamente pelo executivo federal, proponente da MP. A redação mais adequada desse item deveria ser “tendo em vista as dificuldades que estamos impondo às universidades...”.

O terceiro item da citada justificativa da MP refere-se à criação de fundos patrimoniais, arrolando como exemplos a serem seguidos aqueles de universidades privadas como Harvard, Stanford,

1 A Exposição de Motivos Interministerial MEC/MP/MinC n. 00041/2018, referente à MP n. 851/2018, está disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-851-18.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-851-18.pdf). Acesso em: 16 nov. 2019.

Princeton e Yale, citadas nominalmente e identificadas naquele documento como instituições públicas! De fato, essas instituições têm enormes fundos patrimoniais, cujos valores são da ordem de um ou de alguns milhões de dólares por aluno matriculado. Mas usá-las como exemplo a ser seguido por instituições públicas brasileiras é um erro grosseiro. Fundos patrimoniais significativos quando comparados ao número de alunos matriculados ou ao orçamento anual das instituições existem apenas em algumas das pequenas instituições privadas dos EUA<sup>2</sup>, que não têm, em conjunto, mais do que 0,5% dos estudantes de graduação daquele país! As instituições públicas dos EUA bem como as instituições privadas com grande número de alunos ou não têm fundo patrimonial algum, ou eles, considerando o tamanho das instituições, são irrisórios se comparados aos daquelas pequenas instituições privadas.<sup>3</sup> Relativizados pelo número de alunos, os fundos patrimoniais das universidades públicas dos EUA assemelham-se aos fundos que algumas universidades públicas brasileiras acumulam, quando a lei permite, na forma de “sobra de caixa”.

Ou seja, o poder executivo, na ânsia de imitar de forma acrítica os EUA, propõe para instituições públicas brasileiras coisas que ocorrem em apenas uma pequena fração das instituições privadas daquele país. Esse tipo de ação sugere má-fé por parte dos redatores daquela MP, por iludir a população.

2 As instituições privadas atendem cerca da quarta parte dos estudantes do nível superior daquele país; 3/4 deles estão matriculados em instituições públicas. As instituições privadas citadas na justificativa da MP n. 851/2018 têm em comum o fato de serem bastante pequenas, atendendo uma pequeníssima fração dos estudantes do setor privado e de, igualmente, terem uma pequena participação na produção científica daquele país.

3 Cabe lembrar ainda que as doações, nos EUA, são feitas basicamente para instituições privadas, com as quais é possível “fazer negócios” de interesse dos doadores. Além disso, também é importante lembrar que os impostos sobre patrimônio deixado por alguém que morreu tiveram alíquota máxima de 77% nos EUA, sendo hoje de 40%. Além da taxação sobre o patrimônio, em alguns estados dos EUA também há impostos pagos pelos herdeiros. Ou seja, a perda decorrente de uma doação pode ser bem pequena, e as condições da doação vantajosas para os herdeiros.



Pelo que se depreende da minuta do PL do Future-se<sup>4</sup>, de material divulgado pelo MEC e de discursos governamentais, haveria um volume de recursos envolvido que, como já afirmado, poderia superar dezenas de bilhões de reais retirados do orçamento das instituições públicas de ensino superior e pesquisa. Esses recursos voltariam, mas não em sua totalidade, apenas àquelas que aderissem ao projeto, e, ainda, por meio de instituições privadas, sugerindo uma espécie de chantagem.

Em resumo, o projeto Future-se não tem base sólida; fundamenta-se em uma série de ideias pré-concebidas (e erradas), truques e ilusões. Não corresponde à demanda de setor algum, não foi justificado de forma adequada e, pelo que diz pretender, não seria necessário. Tal projeto parece mais uma forma de, de um lado, estrangular financeiramente as instituições universitárias e, de outro, fornecer uma aparente saída para o estrangulamento financeiro. A citada autonomia financeira mais se aproxima de um “virem-se” para arranjar dinheiro, já que a (falsa) oportunidade para se conseguir recursos vem junto com a enorme restrição orçamentária.

As universidades perderiam recursos, os professores ficariam sob pressão, os orçamentos seriam diminuídos, a produção científica, cultural e acadêmica e os desenvolvimentos tecnológicos virariam propriedade privada, as decisões que deveriam ter caráter apenas acadêmico passariam a ter influência de interesses pessoais e privados, as IFES perderiam autonomia, ao dependerem de decisões tomadas pelas organizações sociais às quais seus recursos estariam vinculados. Enfim, com o “Future-se”, sabemos o que vamos perder e não temos ideia alguma do que poderíamos ganhar – se é que haveria algum ganho para o ensino, a pesquisa ou a extensão de serviços à comunidade.

4 A minuta pode ser consultada em [www.ufsm.br/wp-content/uploads/2019/10/Minuta-de-Anteprojeto-de-Lei-Future-se-GT-Portaria-1701-16-10-2019.pdf](http://www.ufsm.br/wp-content/uploads/2019/10/Minuta-de-Anteprojeto-de-Lei-Future-se-GT-Portaria-1701-16-10-2019.pdf). Acesso em: 16 nov. 2019.

O nome “Future-se” traz à lembrança o documento *Uma ponte para o futuro*, projeto neoliberal que norteou o governo Temer<sup>5</sup> e que está sendo radicalizado neste governo. O passado nos mostra o que essas expressões futuristas nos reservam. O que devemos fazer neste momento é combater, com todas nossas energias, esse e outros engodos, golpes e truques que vitimam toda a população brasileira.

5 Disponível em: [www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf](http://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf). Acesso em: 16 nov. 2019.

# **FUTURE-SE: DE PAUTA DERROTADA À AGENDA DE LONGO PRAZO**

**MARIA CARAMEZ CARLOTTO**

O governo Bolsonaro encerrou seu primeiro ano com a política educacional como um de seus maiores problemas. Segundo pesquisa Datafolha, divulgada em 9 de dezembro de 2019, o ministro da educação, Abraham Weintraub, era o ministro mais mal avaliado do governo e a educação era a segunda área mais problemática, atrás apenas da saúde e à frente do combate ao desemprego, à corrupção e à violência.<sup>1</sup> A crise da educação foi, de fato, uma constante no governo Bolsonaro, e atingiu seu auge quando, após a demissão do então Ministro Ricardo Vélez Rodríguez, em abril, o novo titular da pasta fez um anúncio atabalhado e inábil do bloqueio de 30% do orçamento das universidades federais de todo o país, seguido do anúncio de novos cortes nas bolsas de pesquisa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). A reação do setor de educação e da sociedade em geral foi contundente e imediata: no dia 15 de maio, milhões de pessoas tomaram as ruas do país em todos os estados e regiões, nos maiores protestos populares contra o governo Bolsonaro desde o início de seu mandato. A este primeiro ato seguiram outros, que demonstravam não só a capacidade de reação do setor da educação, mas também o forte apoio da sociedade a políticas mais consistentes para essa área estratégica.

Foi nesse contexto que o governo federal lançou, em 17 de julho de 2019, o Programa Institutos e Universidades

1 Os relatórios do Datafolha (9 dez. 2019) estão disponíveis em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/12/09/201905025f88dc7911d74b36b6fe0238d8c486a2amb2019.pdf> (avaliação dos ministros); <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/12/09/20195cd25824fe19beb990b51eb9b55f5bdfavbl.pdf> (avaliação do presidente Jair Bolsonaro). Acesso em: 12 dez. 2019.

Empreendedoras e Inovadoras, batizado com o nome fantasia de Future-se. Como analisei, em um texto publicado por ocasião do lançamento do projeto (CARLOTTO, 2019a), o Future-se fez parte de uma estratégia do governo para sair da defensiva na área da educação, lançando uma proposta tão radical quanto mal elaborada de reestruturação não só das universidades federais, mas de todo o sistema de ensino superior do país e da política de ciência, tecnologia e inovação. A magnitude das mudanças propostas pelo Future-se contrastava com a total ausência de dados e estudos técnicos que justificassem as alterações propostas, bem como com o caráter impreciso e vago dos documentos apresentados como subsídios do debate.

As críticas à primeira versão do Future-se e à consulta pública promovida pelo governo foram imediatas, duras e surpreendentemente unânimes por parte da comunidade acadêmica de todo país. Imprensa e analistas da educação também desaprovaram o projeto, que rapidamente passou a ser contestado também por representantes do Legislativo, movimentos sociais, associações docentes e sindicatos. Como resultado disso, em poucas semanas, universidades federais de peso se posicionaram contra o projeto apresentado, recusando iniciar um debate sobre uma possível adesão ao programa. Embora essa adesão não estivesse exatamente em pauta, a decisão das universidades federais de rejeitar o Future-se teve um impacto político enorme e confirmou o que muitos já diziam: o Future-se, em si, era um projeto natimorto, cuja função essencial seria apenas mudar o foco do debate dos cortes orçamentários para formas alternativas – muitas das quais inviáveis – de financiamento. Embora o governo tenha tentado reagir, lançando uma nova versão do Future-se em outubro – na prática sem nenhum fato novo –, podemos considerar o Future-se uma pauta derrotada.

Fazer essa constatação – de que o Future-se termina o ano de 2019 como pauta derrotada – é importante para mostrar, em primeiro lugar, que a mobilização social continua tendo impacto

político decisivo, mesmo em um governo que aparenta dirigir-se apenas para um terço dos brasileiros, em sua maioria homens, brancos, ricos, com ensino superior completo do Sul e Sudeste do país<sup>2</sup>, adeptos do radicalismo de extrema-direita do Presidente da República e de sua *entourage*. Além disso, permite enfatizar o quanto é fundamental, no atual contexto, as universidades e institutos federais atuarem politicamente, como comunidades unidas, reafirmando a sua autonomia e o seu compromisso com a liberdade de cátedra, com condições mínimas de trabalho para docentes e técnicos administrativos, com a sua função crítica e com o caráter público e gratuito do ensino, da pesquisa e da extensão (CARLOTTO, 2019b).

Mas não nos enganemos. A transformação da educação – em todos os seus níveis – em atividade econômica não representa, sem dúvida, uma novidade no país. Rigorosamente falando, o caráter privado do ensino no país foi, por muito tempo, a regra, de modo que o ensino público, gratuito e laico surgiu disputando espaço com o ensino privado, oferecido então por congregações religiosas que, com atuação quase hegemônica, funcionavam como um braço do próprio Estado. A construção de um sistema de ensino regulamentado pelo Estado em todos os níveis resultou de uma luta social longa e, portanto, esse sistema não tem nada de eterno ou natural. Mesmo regulamentado pelo Estado, o setor privado de ensino sempre representou uma força de enorme impacto na política de educação do país.

No ensino superior, a partir da Reforma Universitária de 1968 as matrículas do sistema privado passaram a crescer mais aceleradamente que as do sistema público. Esse processo se intensificou a partir dos anos 1990, quando uma nova Reforma Universitária, embora sem esse nome, flexibilizou ainda mais

2 Ver o relatório Datafolha (9 dez. 2019) com a avaliação do presidente Jair Bolsonaro, disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/12/09/20195cd25824fe19beb990b51eb9b55f5bdfavbl.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

o papel regulamentador do Estado, facilitando a abertura de novas instituições e vagas no sistema privado, muitas delas de baixa qualidade. Esse sistema passou a crescer em um ritmo ainda mais acelerado. O resultado desse processo foi que, com aproximadamente 70% das matrículas no sistema privado, o Brasil se tornou, ao final dos anos 1990, um dos países com o sistema de ensino superior mais privatizado do mundo. Por outro lado, mesmo com a enorme precarização promovida pelo corte sistemático de verbas, o sistema público – tanto em nível federal quanto estadual e municipal – ainda representava, em termos de qualidade, o ápice do sistema de ensino superior do país, concentrando quase toda a pesquisa e o ensino em nível de pós-graduação *stricto sensu*.

Durante a década de 2000, os processos que atingiram esse nível de ensino foram paradoxais. Por um lado, o setor privado continuou crescendo a taxas aceleradas, muitas vezes com apoio significativo de programas públicos como ProUni (Programa Universidade para Todos) e Fies (Programa de Financiamento Estudantil) e, mais importante do que isso, sob uma regulamentação ainda mais permissiva que possibilitou não só que instituições de ensino superior atuassem também com finalidade lucrativa (CHAVES, 2019), como também acelerou processos de concentração de capital e financeirização que tornaram o Brasil um caso paradigmático do que a literatura tem chamado de “capitalismo acadêmico” (SLAUGHTER & LESLIE, 1999; SLAUGHTER & RHOADES, 2004; AZEVEDO, 2015; JESSOP, 2018). Por outro, na contramão de anos de abandono, os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016) investiram de modo substancial no ensino superior público, respeitando em linhas gerais o modelo institucional que se consolidou no país nessa área, marcado pela gratuidade, pela autonomia universitária, pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; pela carreira docente unificada em nível nacional, com estabilidade, liberdade e condições mínimas de

trabalho. Mais do que isso, promoveram uma série de políticas – dentre as quais a Lei de Cotas (Lei n. 12.711/2012) é, sem dúvida, a mais importante – para descentralizar e democratizar as instituições públicas de ensino superior do país. Como resultado desse processo, as universidades e institutos federais conseguiram manter e incrementar seu patamar de qualidade e, ao mesmo tempo, abrir-se para setores sociais tradicionalmente excluídos desses espaços.

No momento em que escrevo este texto, o Future-se é, sim, uma pauta derrotada, mas é também o espasmo mais recente de uma agenda de longo prazo de mercantilização da educação brasileira. Uma agenda que nunca saiu da pauta e que continuará na pauta. Assim, o que deveria nos preocupar é algo ainda mais grave: o modelo de ensino superior público ameaçado pelo Future-se não é mais o modelo sucateado e elitizado dos anos 1990, mas um sistema de universidades e institutos federais de alta qualidade e com maior democratização. Lutar contra o Future-se é lutar contra um espasmo. Mais importante do que isso, porém, é defendermos o sistema federal de ensino superior inclusivo e de excelência que construímos ao longo de décadas, à custa de tanto trabalho.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, M. L. N. Transnacionalização e mercadorização da educação superior: examinando alguns efeitos colaterais do capitalismo acadêmico (sem riscos) no Brasil – a expansão privado-mercantil. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas/SP, v. 1, n. 1, p. 86-102, 2015. <https://doi.org/10.22348/riesup.v1i1.7371>
- CARLOTTO, M. C. Universidades: a nova estratégia do governo. **Outras Palavras**, 17 jul. 2019a. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/universidades-a-nova-estrategia-do-governo>. Acesso em: 12 dez. 2019.
- CARLOTTO, M. C. Weintraub propõe a universidade amordaçada. **Outras Palavras**, 23 jul. 2019b. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/o-plano-weintraub-para-a-universidade-amordacada>. Acesso em: 12 dez. 2019.

- CHAVES, V. L. J. O ensino superior privado-mercantil em tempos de economia financeirizada. In: CÁSSIO, F. (org.) **Educação contra a barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar**. São Paulo: Boitempo, 2019. p. 67-72.
- JESSOP, B. On academic capitalism. **Critical Policy Studies**, v. 12, n. 1, p. 104-109, 2018. <https://doi.org/10.1080/19460171.2017.1403342>
- SLAUGHTER, S.; LESLIE, L. **Academic capitalism: politics, policies and the entrepreneurial university**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1999.
- SLAUGHTER, S.; RHOADES, G. **Academic capitalism and the new economy: market, State and Higher Education**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2004.



## AUTORAS E AUTORES

**Carolina Gabas Stuchi** é doutora em Direito do Estado pela USP e professora da UFABC nos cursos de Ciências e Humanidades e Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

**Dácio Roberto Matheus** é engenheiro agrônomo, doutor em Ciências Biológicas pela Unesp e professor titular da UFABC. Atualmente é reitor da UFABC e vice-presidente Sudeste da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).

**Fernanda Vick** é mestra em Direito do Estado pela USP, especialista em Gestão Pública Municipal pela Unifesp e membro do Comitê São Paulo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

**Fernando Cássio** é doutor em Ciências (Química) pela USP e professor da UFABC. Atualmente coordena o Fórum Permanente de Políticas Educacionais da UFABC.

**Maria Caramez Carlotto** é cientista social com doutorado pela USP. Atualmente é professora de Relações Internacionais e Economia Política Mundial na UFABC e presidenta da Associação dos Docentes da UFABC (ADUFABC).

**Maria Luiza Levi** é economista, doutora em Medicina Preventiva pela USP e professora da UFABC. É coordenadora do Bacharelado em Políticas Públicas da UFABC.

**Maria Paula Dallari Bucci** é professora da Faculdade de Direito da USP. Doutora e livre-docente pela mesma instituição. Foi Secretária de Educação Superior (2008-2010) e Consultora Jurídica do MEC (2005-2008).

**Marina Avelar** é doutora em educação pela University College London – Institute of Education (Reino Unido) e pesquisadora associada na NORRAG – Graduate Institute of International and Development Studies (IHEID – Suíça).

**Mônica Schröder** é economista, doutora pela Unicamp e docente da UFABC, tendo atuado nos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social. Atualmente é pró-reitora de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da UFABC.

**Otaviano Helene** é doutor em Física pela USP e professor livre-docente do Instituto de Física da USP. Integra o GT de Política Educacional da Associação dos Docentes da USP.

**Rayane Vieira Rodrigues** é formada em Ciências e Humanidades e Políticas Públicas pela UFABC, mestranda em Políticas Públicas pela UFABC e bolsista Capes.

**Reginaldo C. Moraes** (*in memoriam*). Doutor em Filosofia pela USP, foi professor do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Unicamp.

**Salomão Ximenes** é doutor em Direito do Estado pela USP e professor da UFABC. Atualmente coordena o grupo de pesquisa “Direito à Educação, Políticas Educacionais e Escola” – DiEPEE (CNPq/UFABC).



grupo de pesquisa

**DiREITO** à  
**EDUCAÇÃO,**  
**POLÍTICAS**  
**EDUCACIONAIS**  
**e ESCOLA**

Universidade Federal do ABC

FÓRUM  
PERMANENTE  
DE  
POLÍTICAS  
EDUCACIONAIS  
DA  
UFABC



ISBN 9786550400323



9 786550 400323